



ÉVALUATION DE LA RÉGLEMENTATION AXÉE SUR LES BUTS

Préparé pour

L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE DU CANADA

par

MATRIX SOLUTIONS INC.

John C. Banks, P.Chem.
Chimiste de l'environnement principal

examiné par
Leo W. Bouckhout, M.Sc., P.Biol.
Vice-président, International

Octobre 2004
Calgary (Alberta)

Calgary ♦ Edmonton ♦ Grande Prairie ♦ Fort St. John ♦ Pincher Creek ♦ Abu Dhabi

230, 319 - 2 Avenue S.W.
Calgary, Alberta, Canada T2P 0C5

Phone: (403) 237-0606, Fax: (403) 263-2493
www.matrix-solutions.com

SOMMAIRE

L'Office national de l'énergie (ONÉ) a élaboré un nouveau mode de réglementation, la Réglementation axée sur les buts (RAB), qui a été mis en oeuvre pour la première fois lors de l'adoption du Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres (RPT-99). On passait ainsi d'une réglementation purement normative à un système davantage axé sur le rendement. Avec la RAB, les sociétés réglementées jouissent d'une plus grande souplesse pour atteindre leurs objectifs de conformité à la réglementation, savoir : améliorer la sécurité des pipelines et assurer une meilleure protection de l'environnement.

En 2004, dans le cadre de ses efforts à l'égard de l'amélioration continue, l'ONÉ a retenu les services de Matrix Solutions Inc. pour évaluer divers aspects de la RAB et de sa mise en oeuvre. L'évaluation a permis de relever des problèmes et des lacunes à la faveur des entrevues menées auprès de représentants sélectionnés de l'ONÉ, de l'industrie et d'autres intervenants. Des rencontres avec des groupes de discussion composés d'employés de l'ONÉ ont également été organisées.

Tous les groupes interviewés ont estimé que la prévention est le mécanisme par excellence pour atteindre le but commun qu'est la réduction des risques. La RAB a été une initiative positive pour améliorer la sécurité des pipelines et assurer la protection des biens et de l'environnement. L'approche RAB fournit à l'industrie la souplesse nécessaire pour mettre à profit son savoir-faire et son expérience pour l'amélioration de certaines conditions d'exploitation, d'une part, et à l'ONÉ l'assurance de la conformité dans une mesure raisonnable.

Au terme de trente-neuf entrevues, de discussions avec deux groupes de discussion et d'échanges informels, nous avons relevé des problèmes et des lacunes et présenté des recommandations afin d'améliorer les concepts et les processus de la RAB. Les principales préoccupations concernaient la vérification de la conformité mais aussi l'exécution, l'interaction avec d'autres organismes de réglementation, les indicateurs et le traitement des demandes.

La réglementation axée sur les buts est une approche valable et sa mise en oeuvre par le truchement du RPT-99 s'est révélé un succès. Il y a toutefois place pour l'amélioration car les parties en présence, savoir l'ONÉ, les sociétés réglementées et les autres intervenants, ne s'entendent pas sur le concept ni sur la réalité de la RAB. Il existe un besoin pour des normes

minimales uniformes (par le biais d'une réglementation normative?), mais la RAB renferme un mécanisme pour encourager l'innovation et le rendement et aller au-delà du simple minimum. L'ONÉ devrait continuer de perfectionner la RAB et chercher d'autres applications, là où la RAB représente le mode de réglementation le plus efficace.

REMERCIEMENTS

Cette évaluation a été menée par une équipe de consultants de Matrix Solutions Inc., sous la direction de John Banks, directeur de projet. L'équipe était composée de Leo Bouckhout, examinateur technique, Jim Burke, Gerald Feschuk, Rob Stuart et Rob Sturgess. Le soutien à l'analyse des données a été assuré par Terry Williams de MAZE Consulting, Inc.

L'ONÉ était représenté par Albert Fung, gestionnaire - Vérification et évaluation, et d'autres membres du Comité consultatif de l'ONÉ, soit : Gaétan Caron, membre de l'Office, Sandy Harrison, chef de secteur - Demandes), Alan Murray, spécialiste en chef - Ingénierie, Ken Paulson, chef d'équipe - Conformité de l'exploitation) et Karen Blank (spécialiste de l'environnement).

Nous tenons à remercier également les quelque soixante représentants de l'industrie pipelinière, d'autres intervenants et de l'ONÉ qui nous ont fourni renseignements et commentaires lors des entrevues et des rencontres des groupes de discussion. Sans leur contribution, nous n'aurions pas pu mener à bien cette évaluation.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| Sommaire | ii |
| Remerciements | iii |
| 1.0 INTRODUCTION..... | 1 |
| 2.0 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION | 1 |
| 3.0 APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION..... | 3 |
| 4.0 ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION AXÉE SUR LES BUTS À L'ONÉ | 6 |
| 5.0 RÉSULTATS ET DISCUSSION | 9 |
| 5.1 Efficacité de la Réglementation axée sur les buts..... | 9 |
| 5.1.1 Niveau de compréhension | 9 |
| 5.1.2 Incidence de la RAB | 11 |
| 5.1.3 Diligence raisonnable | 13 |
| 5.1.4 Conformité | 14 |
| 5.2 Vérification..... | 15 |
| 5.3 Progrès réalisés dans la mise en œuvre de la RAB..... | 17 |
| 5.3.1 Leadership de l'ONÉ et adaptation à la RAB..... | 17 |
| 5.3.2 Processus de demande | 18 |
| 5.3.3 Progrès en matière de sécurité et de protection de l'environnement | 19 |
| 5.3.4 Incitatifs..... | 21 |
| 5.4 Résumé des réponses quantitatives | 22 |
| 6.0 RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS | 27 |
| 6.1 Vérification de la conformité | 30 |
| 6.2 Autres problèmes et lacunes | 33 |
| 7.0 CONCLUSION | 42 |
| 8.0 DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE | 43 |

TABLEAUX

| | | |
|-------------|----------------------------------|----|
| TABLEAU 1 : | Résumé des recommandations | 38 |
|-------------|----------------------------------|----|

FIGURES

| | | |
|------------|--|----|
| FIGURE 1 : | Rapports entre les groupes cibles interviewés | 4 |
| FIGURE 2 : | L'évolution de l'ONÉ vers une réglementation axée sur les buts | 7 |
| FIGURE 3 : | Réponses des intervenants | 23 |
| FIGURE 4 : | Réponses de la direction et du personnel de l'ONÉ | 24 |
| FIGURE 5 : | Réponses de l'ONÉ et de l'industrie concernant les avantages de la RAB et de l'interaction ONÉ/Industrie | 25 |
| FIGURE 6 : | Réponses de l'ONÉ et de l'industrie concernant la compréhension de la RAB et les changements imputables à la RAB..... | 26 |
| FIGURE 7 : | Amélioration continue au moyen de la RAB | 28 |

ANNEXES

| | | |
|------------|--|-----|
| ANNEXE 1 : | Liste des sociétés et des intervenants interviewés | 1-1 |
| ANNEXE 2 : | Approche, méthodologie et processus d'évaluation | 2-1 |
| ANNEXE 3 : | Résumé des questions d'entrevue | 3-1 |

1.0 INTRODUCTION

L'Office national de l'énergie (l'ONÉ ou l'Office) a pour mandat de réglementer la construction et l'exploitation des pipelines interprovinciaux et internationaux. En ce qui concerne la sécurité pipelinière et la protection des biens et de l'environnement, l'ONÉ a adopté un nouveau mode de réglementation, la Réglementation axée sur les buts (RAB). Cette nouvelle approche a été mise en oeuvre pour la première fois en 1999 lors de l'adoption du *Règlement sur les pipelines terrestres* (RPT-99). L'ONÉ en a étendu l'application depuis à plusieurs autres initiatives, notamment par l'introduction en 2003 du *Règlement sur les usines de traitement* et par la diffusion en 2004 de l'ébauche du *Règlement sur la prévention des dommages*.

L'adoption de la RAB représente une nouvelle orientation : on passe d'une réglementation purement normative à une réglementation davantage axée sur le rendement, centrée sur les résultats finals souhaités. Le choix des méthodes et des programmes par les sociétés en vue d'atteindre la conformité aux règlements est plutôt discrétionnaire sous le régime de la RAB; par contre, certains éléments normatifs demeurent. Après cinq années d'expérience avec la RAB, l'Office a jugé que 2004 serait le moment tout indiqué pour évaluer les résultats de cette méthode de réglementation avant de passer à d'autres initiatives. Le comité de vérification et d'évaluation de l'ONÉ a mis en marche la présente évaluation, qui a pour but d'analyser l'expérience et l'opinion de groupes internes et externes sur des aspects particuliers de la RAB, de cerner les éventuelles faiblesses et lacunes, et d'identifier des mesures pour améliorer la RAB. L'évaluation a été effectuée par Matrix Solutions Inc. (Matrix). Le présent rapport présente les résultats de cette évaluation indépendante.

2.0 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation visait trois grands objectifs :

1. évaluer l'efficacité de la méthode employée actuellement par l'ONÉ pour réglementer la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement;
2. déterminer les lacunes de la réglementation axée sur les buts;

3. élaborer des mesures pour combler les lacunes relevées et améliorer l'efficacité de ce mode de réglementation.

Pour préciser ces objectifs, neuf questions centrales fournies par l'ONÉ ont guidé la conception de l'évaluation et sa mise en œuvre, savoir :

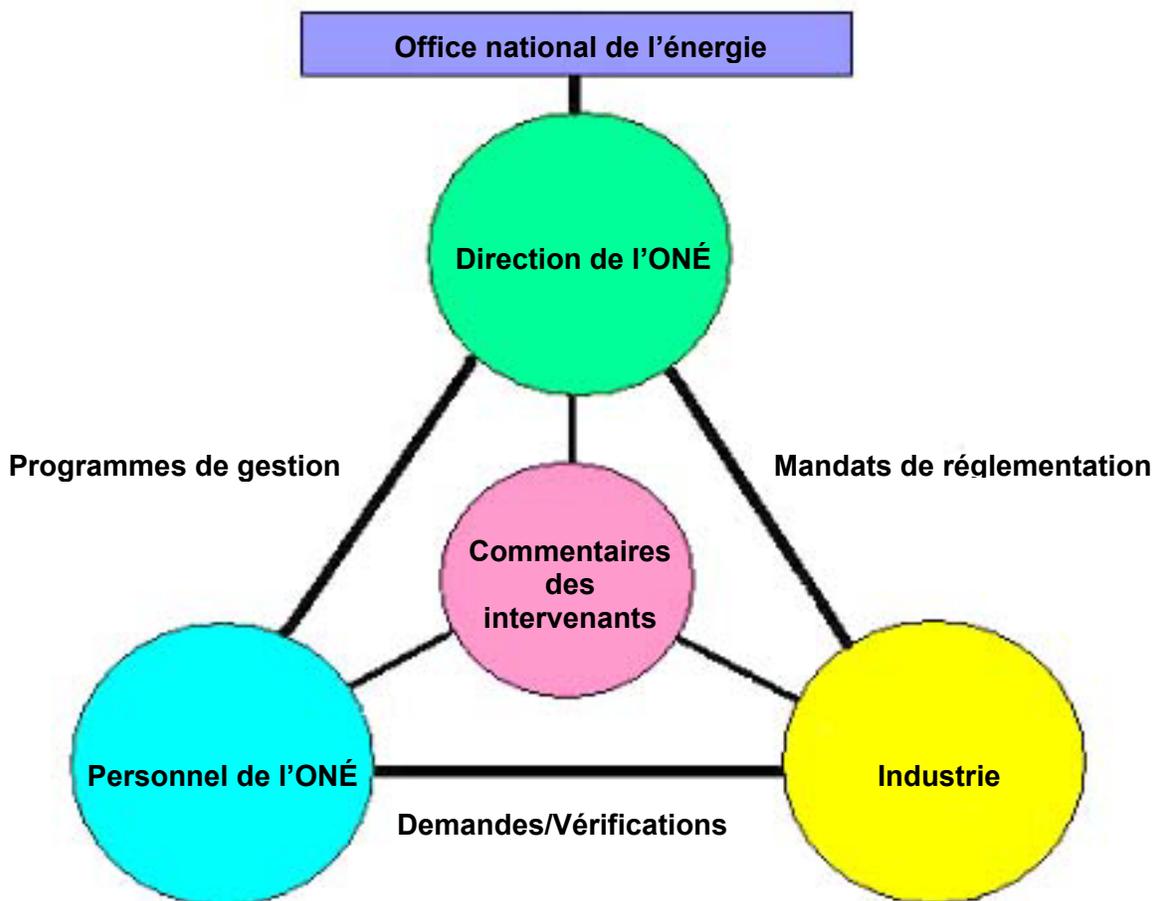
1. L'objectif et les exigences de la RAB sont-ils bien compris des sociétés pipelinières réglementées par l'ONÉ, des propriétaires fonciers et des autres intervenants?
2. Quelle a été l'incidence de la RAB sur les sociétés réglementées par l'ONÉ, les propriétaires fonciers concernés et les autres intervenants?
3. La RAB fait-elle la promotion de la diligence raisonnable, de la responsabilité et de la responsabilisation de l'industrie (comparaison à l'ancien régime de réglementation normative)? En particulier, quels programmes de gestion les sociétés pipelinières ont-elles mis en place pour répondre aux exigences de la RAB?
4. Où en sont les sociétés pipelinières dans l'évaluation de leur conformité aux exigences du RPT-99?
5. Du point de vue des sociétés réglementées et de l'ONÉ, le processus de vérification des pipelines (mis en œuvre actuellement par l'ONÉ) peut-il vérifier efficacement la conformité à la RAB?
6. Dans quelle mesure l'Office a-t-il réussi à amener l'industrie à adopter la RAB et à s'y adapter?
7. Sous le régime de la RAB, en quoi les sociétés pipelinières ont-elles changé leur manière de présenter leurs demandes d'autorisation d'installations?
8. Y a-t-il des indications selon lesquelles les installations pipelinières seraient plus sûres et l'environnement mieux protégé depuis l'entrée en vigueur de la RAB? S'il n'y en a pas, quels seront les signes précurseurs d'un rapprochement graduel des résultats finals souhaités?
9. La RAB incite-t-elle l'industrie pipelinière à l'innovation et à la créativité pour mieux atteindre l'objectif déclaré de ce nouveau mode de réglementation?

3.0 APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

La stratégie d'évaluation de la RAB consistait à solliciter l'opinion des intéressés au moyen d'entrevues, avec l'aide des questionnaires élaborés pour répondre aux neuf questions centrales susmentionnées. Matrix, en consultation avec l'ONÉ, a identifié quatre groupes principaux, soit : la direction de l'ONÉ, le personnel de l'ONÉ, les sociétés pipelinières réglementées par l'ONÉ (l'industrie) et divers intervenants. Les questionnaires servaient de guide aux intervieweurs pour faciliter la discussion; ils n'étaient généralement pas remis aux participants à l'avance ni laissés à ceux-ci au terme des entrevues. Les interviewés étaient invités à faire parvenir à Matrix toute réflexion ou opinion qu'ils auraient développée après les entrevues.

Lors de l'évaluation de la RAB, les rapports entre les quatre groupes (illustrés à la figure 1) ont été pris en compte pour élaborer des questions pertinentes.

Figure 1 : Rapports entre les groupes cibles interviewés



L'identification des personnes à interviewer a été faite en consultation avec l'ONÉ pour que l'évaluation soit la plus exhaustive possible. Pour la liste des sociétés et des organismes interviewés, voir l'Annexe 1. Par souci de confidentialité, le nom des personnes interviewées n'y figure pas.

Nous avons pris soin d'éviter les opinions personnelles, privilégiant plutôt le point de vue des sociétés ou des organismes. Les représentants des sociétés et des organismes qui ont participé aux entrevues d'évaluation et aux groupes de discussion ont été choisis par les représentants issus de la direction des sociétés ou organismes cibles. L'ONÉ s'est chargé d'envoyer les lettres d'invitation à participer aux représentants choisis par les sociétés ou

organismes. En plus de la représentation géographique de l'industrie pipelinière canadienne, on a retenu les critères de sélection des participants suivants :

Industrie

- Toutes les sociétés du groupe I réglementées par l'ONÉ
- Un nombre représentatif de sociétés du groupe II réglementées par l'ONÉ (dont quelques-unes qui ont fait l'objet d'une vérification par l'ONÉ en ce qui concerne la conformité au RPT-99 et certaines autres qui n'ont pas été vérifiées)

Direction et personnel de l'ONÉ

- Un nombre représentatif du personnel et de la direction qui a la capacité d'exercer une influence sur les méthodes et les processus
- Des employés qui étaient au service de l'ONÉ avant 1999, année de l'adoption du RPT-99
- Une représentation suffisante des secteurs et des équipes
- Des employés qui sont en contact direct avec l'industrie et d'autres qui sont affectés aux vérifications des sociétés

Intervenants

- Personnes, groupes et organismes qui représentent les intérêts des propriétaires fonciers et d'autres intérêts
- Groupes d'intérêt qui sont en contact avec les sociétés pipelinières
- Groupes d'intérêt qui représentent les sociétés pipelinières et d'autres parties prenantes de l'industrie
- Organismes de réglementation associés à la réglementation pipelinière et à la protection de l'environnement dans d'autres provinces ou territoires

Quelques aspects importants du processus d'évaluation :

- Il y avait un mécanisme de rétroaction permettant de perfectionner les questionnaires, la sélection des personnes à interviewer et les approches de l'évaluation.
- L'ONÉ était consulté pour la sélection des personnes à interviewer.

- Le processus permettait de communiquer par après avec les interviewés pour obtenir des éclaircissements ou d'autres renseignements.
- Les premiers résultats tirés des entrevues ont été comparés avec les objectifs du projet.
- Les conclusions et les recommandations ont été bonifiées puis vérifiées pour s'assurer qu'elles concordaient avec les objectifs et la portée du projet.

Pour plus de détails sur l'approche et la méthodologie, et pour un diagramme illustrant le processus d'évaluation, voir l'Annexe 2.

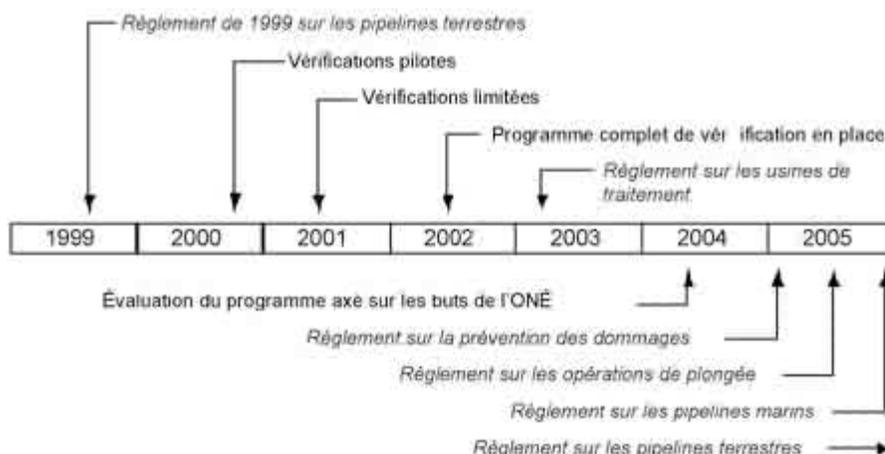
4.0 ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION AXÉE SUR LES BUTS À L'ONÉ

Vu la complexité des réseaux pipeliniers au Canada et les différences considérables qui existent au niveau de la topographie et de l'environnement, il serait ardu d'établir de manière exhaustive les scénarios des risques pour la sécurité et l'environnement avec, à la clé, des réglementations spécifiques ou normatives. De plus, compte tenu de l'évolution rapide de la technologie, des réglementations entièrement normatives ne seraient peut-être pas indiquées pour introduire la meilleure technologie disponible en vue d'améliorer sans cesse la sécurité pipelinère et la protection de l'environnement. L'ONÉ a tenté de relever ces défis en introduisant la réglementation axée sur les buts – une réglementation qui renferme un mélange d'exigences normatives et d'exigences axées sur les buts¹.

Le passage d'une réglementation normative de l'industrie pipelinère au Canada à une réglementation axée sur les buts est bien documenté. On trouvera une analyse approfondie de la question dans l'allocution du président de l'ONÉ, Kenneth W. Vollman, intitulée « *Vers une réglementation axée sur les buts* », présentée à l'International Pipeline Conference en octobre 2000. La figure 2 (tirée d'une allocution du même président, Kenneth W. Vollman, en 2003) illustre l'échéancier de la mise en œuvre de la RAB de l'Office.

¹ K. Paulson, *Goal Based Regulation of Pipelines in Canada*, Office national de l'énergie, 2004.

Figure 2 : L'évolution de l'ONÉ vers une réglementation axée sur les buts



En mai 1994, l'ONÉ a entamé un processus de consultation concernant le *Règlement sur les pipelines terrestres de l'Office national de l'énergie*. La réglementation sur la sécurité et la protection de l'environnement dans le monde avait considérablement changé dans les années 90, en partie à cause des recommandations découlant des commissions d'enquêtes menées à la suite d'accidents graves, telle la catastrophe du Piper Alpha au large des côtes du Royaume-Uni. L'ONÉ a consulté environ 1 800 individus et organismes dans le cadre de la révision de son règlement. Durant cette période, il a mené une enquête sur la fissuration par corrosion sous contrainte des oléoducs et gazoducs au Canada. S'inspirant des tendances de la réglementation dans le monde et prenant acte des points de vue exprimés par les intervenants, l'ONÉ a décidé de modifier son Règlement sur les pipelines terrestres (RPT) pour y intégrer un modèle axé sur les buts.

Pour cela, il a mis en marche un processus de consultation auprès de l'industrie et des intervenants. Une ébauche de règlement fut envoyée à toutes les sociétés assujetties à l'ONÉ. L'ONÉ a également fourni des éclaircissements à la demande de l'Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPÉ) le 9 septembre 1997. Le 8 avril 1998, l'ébauche du RPT était soumise au ministère de la Justice et prépubliée le 28 septembre suivant. Le projet de RPT fut envoyé par la poste aux sociétés et aux intervenants le 18 janvier 1999. Le nouveau règlement, appelé RPT-99, est entré en vigueur en août 1999.

La nouvelle orientation de la réglementation visait à renforcer le fait que la responsabilité première de la sécurité pipelinière et de la protection de l'environnement échoit aux sociétés et

non pas à l'organisme de réglementation. Le RPT-99 oblige les sociétés à mettre au point des méthodes appropriées pour s'assurer que les résultats finals souhaités énoncés dans le règlement seront atteints. L'ONÉ n'a pas abandonné toutes les exigences normatives, telle l'obligation de respecter les normes pertinentes de l'Association canadienne de normalisation (CSA).

En 1998, l'ONÉ a entrepris l'élaboration de règlements dans le but d'établir des exigences minimales portant exclusivement sur la sécurité et la protection de l'environnement dans les usines de traitement relevant de sa compétence. Le *Règlement sur les usines de traitement de l'Office national de l'énergie* (RUT) vise à promouvoir davantage la réglementation axée sur les buts. Le processus de consultation de l'industrie et de présentation du RUT à l'industrie et aux intervenants s'apparentait à celui employé lors de l'élaboration du RPT-99. Le RUT et le RPT-99 comportent des exigences normatives et des exigences axées sur les buts (axées sur le rendement). Cette combinaison d'exigences oblige à compléter les règlements par des notes ou avis d'orientation à caractère non obligatoire.

L'ONÉ est en train de revoir son *Règlement sur le croisement de pipelines*, Parties I et II, afin de produire un projet unique de *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages* (RPD). Des commentaires ont été reçus d'un grand nombre d'intervenants et la dernière ébauche du règlement devrait être soumise au ministère de la Justice avant la fin de l'année. Le RPD traduit le cheminement de l'ONÉ vers une réglementation des pipelines axée sur les buts. Ce règlement est unique parce que, en plus de mener des vérifications de conformité, l'ONÉ se propose d'imposer des amendes en cas de non-conformité grave. Il est également question de publier le détail des amendes imposées.

Le 29 avril 2004, l'Office a publié le Guide de dépôt, en remplacement des *Directives concernant les exigences de dépôt*, pour mieux orienter les sociétés dans la préparation des demandes qu'elles présentent à l'Office pour fins d'examen. Encore une fois, l'industrie et les intervenants, dont d'autres organismes de réglementation et des groupes autochtones, ont été invités à participer au processus d'examen du document. Dans le cadre du lancement du Guide de dépôt, l'ONÉ a offert une période de formation de deux mois pour faciliter la tâche des utilisateurs du document. Ce document exhaustif a pour but d'aider les demandeurs à saisir clairement le degré de détails et les renseignements spécifiques nécessaires pour présenter

une demande. Les Notes d'orientation concernant les rencontres prédemande font l'objet de renvois dans le document et sont disponibles sur le site Web de l'ONÉ.

À en juger par les règlements susmentionnés et par les notes d'orientation qui les accompagnent, il tombe sous le sens que l'ONÉ s'est engagé dans un processus pour élaborer et mettre en œuvre des instruments réglementaires qui répondent clairement à la définition de la réglementation axée sur les buts, savoir : [TRADUCTION] une « réglementation qui renferme un mélange d'exigences normatives et d'exigences axées sur les buts » (K. Paulson, « Goal Based Regulation of Pipelines in Canada », ONÉ, 2004). Pour juger dans quelle mesure l'Office devrait appliquer la RAB à l'industrie pipelinière, il importe de reconnaître que l'immense majorité des personnes interviewées dans l'industrie et parmi la direction et le personnel de l'ONÉ était en faveur de l'approche RAB. La difficulté tient dans son application.

5.0 RÉSULTATS ET DISCUSSION

Quelque trente-neuf entrevues ont été effectuées avec des cadres dirigeants de l'ONÉ, des sociétés pipelinières des groupes I et II et des intervenants (organismes de réglementation, associations industrielles, organismes autochtones et autres tierces parties). De plus, il y a eu deux séries de discussions avec des groupes témoins réunissant quatorze représentants du personnel de l'ONÉ.

5.1 Efficacité de la Réglementation axée sur les buts

5.1.1 Niveau de compréhension

On a demandé aux intervenants si, selon eux, il y avait au sein de leur organisation une compréhension générale de l'approche de la RAB. En réponse à cette question et dans les commentaires formulés par après et jusqu'à la fin des entrevues, la plupart des intervenants qui ont communiqué avec l'ONÉ de manière régulière ont indiqué qu'il y avait en effet une compréhension générale de la RAB au sein de leur organisation, au moins chez les membres touchés de plus près par la RAB. Le représentant du Département américain des Transports a fait état d'une très bonne compréhension; par contre, les représentants des propriétaires

fonciers ont indiqué pour leur part qu'ils connaissaient peu les concepts ou la terminologie propres à la RAB.

Les intervenants interviewés, en particulier ceux de la catégorie des autres organismes gouvernementaux, s'entendaient en général pour dire que la RAB pouvait être un concept difficile à saisir pour plusieurs et que sa compréhension pouvait être améliorée par un supplément d'information de la part de l'Office. Certains intervenants ont exprimé l'avis que d'autres organismes de réglementation avaient une compréhension relativement incomplète du concept de la RAB.

Globalement, les représentants de l'industrie ont fait état d'une compréhension générale de la RAB au sein de l'industrie et au sein de leur société respective. Cette opinion était cependant plus forte parmi les représentants des sociétés du Groupe I que parmi ceux du groupe II. La raison principale invoquée pour expliquer cette différence, qui a été reconnue par les représentants des deux groupes, était que la nature non normative, donc plus souple, de la RAB obligeait les entreprises à faire appel davantage à l'expertise interne pour la planification et la mise en œuvre, rendant les efforts de conformité plus difficiles et plus coûteux que les approches plus normatives, particulièrement aux premiers stades de la mise en œuvre.

Les sociétés des deux groupes (I et II) se sont dites préoccupées par le fait que les directives prêtent à diverses interprétations et que des notes d'orientation supplémentaires établies par l'ONÉ pourraient être utiles à cet égard. Pour les interviewés du groupe II, la principale préoccupation tient à l'apparent coût ajouté de la conformité aux exigences de la RAB. À l'exemple des intervenants, les représentants de l'industrie ont indiqué qu'il serait utile d'obtenir de l'ONÉ des renseignements supplémentaires; ils ont toutefois évoqué un degré élevé de satisfaction à l'égard des ateliers sur la RAB et des séances d'information dispensés par l'ONÉ (par le biais d'un partenariat ou d'une participation directe).

D'après la majeure partie des représentants du personnel de l'ONÉ, il y aurait une compréhension divergente de la RAB en leur sein (à l'exception du personnel du Secteur des opérations qui est beaucoup plus familier avec la RAB). Cette absence de compréhension commune aurait, selon eux, un effet potentiellement négatif sur les interactions avec l'industrie, à la fois dans l'application de la RAB aux sociétés réglementées et dans les situations où une entreprise pourrait tenter de capitaliser sur les incohérences (selon un répondant).

Les représentants du personnel de l'ONÉ ont également souligné la nécessité d'une diffusion et d'une formation plus poussées sur la mise en œuvre de la RAB, sur la manière d'appliquer les règlements, sur le rôle précis du personnel et sur ce qui distingue la réglementation normative de la réglementation axée sur les buts.

Les dirigeants de l'ONÉ ont répondu pour leur part que [TRADUCTION] : « le même problème existe à l'interne [tout comme dans les sociétés réglementées]. Certains voient dans le RAB un autre jeu de règlements alors que d'autres en comprennent le potentiel. » Les représentants de ce groupe ont signalé une compréhension profonde de la RAB, en particulier parmi les cadres supérieurs, tout en relevant une disparité au niveau du personnel. De même, les répondants ont indiqué que l'ONÉ fait de grands progrès, mais que certains secteurs ne sont pas sur la même longueur d'onde. Ils estiment également que l'attitude générale de l'industrie est positive. Les participants de ce groupe ont indiqué être conscients des difficultés des vérifications et de la mise en œuvre des changements à la réglementation évoquées par les représentants du personnel de l'ONÉ, de l'industrie et des intervenants. Comme les répondants des autres groupes, les dirigeants de l'ONÉ ont indiqué que des améliorations constantes sur le plan de l'éducation et de l'échange d'information pourraient venir à bout d'un bon nombre de ces problèmes à l'interne.

5.1.2 Incidence de la RAB

On a demandé aux intervenants en quoi l'avènement de la RAB avait changé la nature de leurs rapports avec l'Office (ou avec l'industrie). Certains, dont les organismes représentant l'industrie surtout, ont noté une amélioration de leurs rapports avec l'ONÉ, principalement au niveau de la consultation et des discussions ouvertes. Un organisme de réglementation a signalé que le rôle de leadership joué par l'ONÉ l'a incité à envisager d'adopter lui aussi une approche axée sur les buts. Les répondants du groupe des intervenants ont également évoqué une meilleure connaissance des avantages de la RAB au sein de l'industrie, notamment sa souplesse. En général, l'avènement de la RAB n'a pas changé leur mode de fonctionnement de manière sensible.

Les répondants du groupe de l'industrie ont fourni plusieurs exemples de l'incidence qu'a eue l'entrée en vigueur du RPT-99 sur leurs sociétés. La plupart des commentaires au sujet de la RAB ont été positifs : elle inciterait à la gestion responsable des pipelines et à un engagement à

l'égard de l'amélioration, qui est un paramètre important du processus de vérification. Ces initiatives ont aidé à sensibiliser davantage le public à la sécurité pipelinière. La RAB aurait de plus été l'élément déclencheur du développement de systèmes de gestion de certaines sociétés, certains interviewés ayant indiqué qu'elle encourageait leur société à aller « dans la bonne direction ».

Comme l'esprit de la RAB n'est pas normatif, le concept a été bien accueilli par de nombreuses sociétés. Elles se sont félicitées de sa souplesse, même si elle soulève des préoccupations à l'égard surtout de l'uniformité et de l'interprétation. Les participants de l'industrie ont également relevé une amélioration de leurs rapports avec l'ONÉ, en plus d'obtenir des avantages à l'interne, comme un meilleur centrage sur les objectifs et un engagement à l'égard de l'augmentation du rendement. La RAB encourage les sociétés à élaborer leurs propres moyens pour atteindre la conformité à la réglementation. Même les sociétés de moindre envergure en ont profité jusqu'à un certain point : un répondant a expliqué que les directives émanant de la vérification étaient utiles, que les changements étaient dans l'intérêt public et qu'ils avaient sensibilisé le public.

Au début, la RAB a occasionné plus de travail aux sociétés, car il a fallu affecter un grand nombre de personnes à la préparation des systèmes de gestion et des plans ainsi qu'au processus de vérification, tout cela nécessitant une documentation considérable.

Pour la majeure partie du personnel et des dirigeants de l'ONÉ, la mise en œuvre de la RAB est une mesure positive, qui permet une souplesse d'approche et de mise en œuvre. Selon eux, ce sont les grandes sociétés pipelinières qui en profiteront le plus. La RAB a incité les sociétés à adopter des méthodes de gestion plus responsables en ce qui concerne la réglementation.

Les membres du personnel estiment avoir apporté des changements considérables à leur façon de déterminer si telle société est conforme au RPT-99. Ils ont signalé d'autres effets positifs de la RAB, comme l'amélioration de la communication entre les secteurs et les équipes, même si certains ont précisé que ces changements ne découlaient pas nécessairement de la mise en œuvre de la RAB. Certains répondants tant de la direction que du personnel ont noté que la RAB a incité l'ONÉ à perfectionner davantage ses systèmes de gestion internes.

5.1.3 Diligence raisonnable

On a demandé aux intervenants si les sociétés pipelinières sont maintenant plus diligentes à l'égard de la sécurité pipelinière et de la protection de l'environnement que dans le passé. Tous ceux qui ont répondu à cette question – sauf deux qui ont refusé de répondre, faute de renseignements suffisants pour se prononcer – ont indiqué que depuis la mise en œuvre de la RAB, les sociétés pipelinières avaient un rendement équivalent ou meilleur que dans le passé sous ces deux rapports. Ils ont également fait remarquer d'une voix commune que les sociétés pipelinières avaient historiquement fait preuve de diligence raisonnable. Certains ont signalé que les grandes sociétés avaient profité de la RAB plus que les petites, surtout parce qu'elles ont les moyens (en personnel et en d'autres ressources) pour la mettre en œuvre.

En général, les intervenants et les représentants de l'ONÉ ont indiqué que les sociétés pipelinières font maintenant preuve d'une plus grande diligence pour obtenir un meilleur rendement au titre de la sécurité et de la protection de l'environnement, même si cela n'était pas entièrement attribué à la RAB. Ce serait imputable, du moins en partie, au fait que le public et les organismes de réglementation se préoccupent davantage des questions liées à la sécurité et à l'environnement.

On a demandé aux participants de l'industrie plus qu'aux autres groupes de donner plus de détails sur la façon dont les sociétés déterminent la conformité et sur les techniques d'essai d'intégrité nouvelles ou innovatrices qui ont pu être mises en place au cours des cinq dernières années. La majorité des réponses évoquaient la capacité des sociétés d'être proactives. Grâce à la souplesse de la RAB, les sociétés ont pu trouver des solutions innovatrices et gérer le changement de manière efficace.

D'après les participants de l'industrie, l'ONÉ, et en particulier son processus de vérification, a été un catalyseur important dans l'adoption par les sociétés des concepts basés sur la planification axée sur les buts. Nombre d'entre eux ont de plus indiqué que leur société effectuait des vérifications internes en plus de celles effectuées par les organismes de réglementation. Ils ont enfin souligné qu'un bon nombre des changements qui ont eu une incidence sur l'intégrité des pipelines étaient le résultat des nouvelles technologies, de l'intérêt accru pour la sécurité et la protection de l'environnement tant de la part de la population que des sociétés.

5.1.4 Conformité

Sur les 30 réponses à la question « Dans quelle mesure les sociétés pipelinières sont-elles conformes au RPT-99? », tous – les représentants de l'industrie comme ceux des intervenants – ont indiqué qu'ils croyaient que la plupart des sociétés étaient entièrement conformes. Les sociétés ont indiqué que la conformité était atteinte et confirmée au moyen de vérifications internes, de programmes ISO, d'évaluations des règlements et de programmes adaptés à la réglementation. Plusieurs participants de l'industrie ont signalé avoir fait l'objet d'au moins une vérification externe de la part de l'ONÉ en plus d'avoir eux-mêmes mené leurs propres vérifications.

On a demandé aux participants du groupe des intervenants ce qu'il faudrait faire de plus pour s'assurer que les sociétés sont conformes et si les interactions relatives aux programmes d'intervention en cas d'urgence allaient en s'améliorant. Ils ont répondu essentiellement que les processus d'application des règlements pourraient être améliorés. Par exemple, il y aurait lieu d'améliorer le processus de vérification ou d'accroître le nombre de vérifications, voire d'ajouter d'autres formes de contrôle ou d'inspection. On s'entendait en général pour dire que des directives plus nombreuses ou plus précises pourraient faire en sorte que toutes les sociétés ont une idée claire des exigences de la RAB.

D'après certains participants du groupe des intervenants, un moyen de s'assurer que les sociétés sont partie prenante de la mise en œuvre serait un programme qui se conformerait à la réglementation et aux processus de vérification interne des sociétés. Selon eux, il faudrait que l'ONÉ mette au point un processus permettant de résoudre les problèmes susceptibles de se poser lorsque d'autres organismes de réglementation produisent des exigences de conformité.

On a demandé aux participants du groupe de l'industrie sur quelles preuves précises ils se basaient pour avancer que leur société est conforme au RPT-99 et à d'autres aspects de la RAB. Bon nombre ont simplement répondu qu'ils avaient passé avec succès la vérification de l'ONÉ et que dans certains cas ils avaient, suite à la vérification, apporté des changements importants, notamment à leur programme d'intervention en cas d'urgence. D'autres ont souligné la valeur des vérifications de la conformité en général, notamment les vérifications internes, les vérifications de l'ONÉ et les autres types de vérification externe. Des évaluations informelles et des processus de suivi des résultats des vérifications ont également été utiles pour contrôler le

degré de conformité sur une base régulière. L'homologation ISO 14000 relative à la gestion de l'environnement et l'utilisation de logiciels d'évaluation des risques ont été aussi citées comme étant des mesures utiles.

La mesure, en fait, est un sujet de préoccupation majeur pour le personnel en ce qui concerne à la fois le niveau de rendement d'une société et la capacité de l'ONÉ de mesurer les différences de rendement parmi un éventail de sociétés qui ont adopté des plans de gestion en réponse à la RAB. Les questions posées portaient sur la manière dont les sociétés s'en tiraient et sur la différence que cela avait fait.

5.2 Vérification

On a demandé aux intervenants s'ils trouvaient suffisant et efficace le processus de mise en œuvre de la conformité de l'ONÉ, en particulier l'outil premier qu'est la vérification. Bien que tous les groupes de participants estiment généralement qu'un mécanisme d'assurance de la conformité était nécessaire pour que l'Office puisse remplir son mandat, le processus actuel de vérification a néanmoins suscité des commentaires plus passionnés que tout autre sujet.

Pour la plupart, le processus de vérification est efficace ou il a à tout le moins le potentiel pour le devenir : tout dépend de la capacité d'une société de comprendre les exigences de la RAB comprises dans le RTP-99, y compris celles visant certains plans de gestion et d'exploitation. Les personnes rompues au travail de vérification estiment en général que le processus accapare des ressources considérables tant de la part de l'ONÉ que des sociétés réglementées. Il nécessite également des vérificateurs dûment formés et un processus de suivi des résultats et recommandations de la vérification. À la question de savoir à quelle fréquence raisonnable la vérification de la conformité devrait se faire, la plupart ont répondu qu'un cycle de vérification de trois à cinq ans serait approprié; selon plusieurs, il faudrait tenir compte de facteurs tel que le degré de conformité (déterminé principalement à partir des résultats des vérifications antérieures ou des lacunes relevées sur le plan du rendement) pour établir la fréquence des vérifications.

Parmi les sociétés du groupe I, on déplore que le rôle du vérificateur ne soit pas encore bien défini, une situation à laquelle contribuent les interprétations soi-disant divergentes des exigences du RPT-99 en matière de RAB. De plus, certains ont souligné qu'il était difficile

d'établir s'il y a ou non conformité lors du processus de vérification. Les sociétés du groupe II semblent éprouver plus de difficultés avec le processus de vérification que les sociétés du groupe I. Certains participants du groupe II se sont dits satisfaits de l'aide apportée par le personnel de l'ONÉ pour seconder leur société dans ses efforts pour parvenir à la conformité, alors que d'autres ont dit avoir du mal à comprendre le processus et les critères employés pour le mesurer. D'après les entités pipelinières du groupe II qui appartiennent à des sociétés d'exploration et de production et qui ont éprouvé des difficultés au cours du processus de vérification, leurs processus de gestion étaient suffisants pour leurs pipelines qui sont réglementés par l'ONÉ. Elles se sont demandé si le personnel affecté à la vérification était suffisamment flexible pour évaluer le bien-fondé de ces programmes, en ce qui concerne notamment les approches basées sur les risques.

Le personnel et les dirigeants de l'ONÉ sont pour la plupart d'avis que la vérification est un élément essentiel de la mise en œuvre de la RAB de façon efficace et qu'il est nécessaire d'affecter à ces tâches complexes des employés dûment qualifiés. Les équipes de vérification doivent également bien saisir les attentes et la cohérence que nécessite l'approche. Les participants de l'ONÉ ont souligné que la vérification est un processus en constante évolution car elle doit tenir compte de la rétroaction de l'industrie. L'ONÉ s'est appliqué à améliorer le processus, notamment les compétences de ses vérificateurs, sachant qu'ils doivent maintenant juger les activités des sociétés d'après leur connaissance du domaine plutôt que d'après des documents à caractère normatif. Selon certains répondants, il y aurait des divergences sur la manière dont la conformité est mesurée, peut-être en raison du degré de jugement professionnel à exercer.

Dans l'ensemble, les dirigeants de l'ONÉ sont d'avis que le système de vérification est devenu plus ouvert et qu'il permet des rapports de collaboration plus serrés avec les sociétés. Même si chaque société élabore ses propres mécanismes de conformité en fonction de sa situation particulière, il reste qu'il est difficile d'adapter les vérifications pour tenir compte de toutes les réalités. On s'entend toutefois sur la nécessité d'un processus de suivi; la direction de l'ONÉ aimerait qu'un processus soit mis sur pied pour solliciter les commentaires de l'industrie sur le processus de vérification.

5.3 Progrès réalisés dans la mise en œuvre de la RAB

5.3.1 Leadership de l'ONÉ et adaptation à la RAB

Lorsqu'on leur a demandé si l'Office a amené efficacement l'industrie à se conformer à la RAB, les intervenants, les représentants de l'industrie et le personnel de l'Office ont d'une même voix répondu que l'ONÉ avait fait des progrès considérables. Selon eux, le message livré est un message positif qui montre comment la RAB, par sa souplesse, permet aux sociétés de se conformer à la réglementation. La plupart des intervenants qui ont répondu sont d'avis que l'ONÉ a assumé un rôle de leadership dans ce domaine en mettant au point la réglementation (RTP-99), en faisant un travail d'éducation auprès des intervenants et en mettant en œuvre le processus de la RAB.

Selon les représentants de l'industrie, l'avènement de la RAB a été une mesure positive et des progrès importants ont été faits pour sa mise en œuvre. Ils ont apprécié les ateliers ainsi que les démarches de sollicitation de leurs commentaires sur les modifications à apporter au Guide de dépôt. Ils ont noté que certains organismes provinciaux et d'autres organismes fédéraux suivaient soigneusement la mise en œuvre et que certains d'entre eux pourraient envisager d'introduire des éléments de la RAB dans leur propre réglementation. Une des considérations dominantes est l'applicabilité de la RAB à la réglementation d'activités industrielles plus complexes et plus diversifiées.

Le personnel de l'ONÉ a relevé plusieurs changements dans la manière dont leurs secteurs sont gérés depuis le début de la mise en œuvre de la RAB, en particulier depuis l'adoption du programme de vérification. Parmi ces changements, il convient d'énumérer ceux-ci :

- l'accent mis par l'Office sur les nouveaux programmes et les nouvelles politiques de gestion
- une meilleure connaissance des systèmes de gestion dans tous les secteurs
- une meilleure compréhension de la RAB (moins de confusion autour de la mise en application)
- l'intégration des activités au sein des secteurs Demandes et Opérations
- une plus grande souplesse dans la façon de mesurer la conformité
- une amélioration des communications internes
- une approche et une intégration plus systématiques des processus de l'Office.

Selon la direction de l'ONÉ, certains groupes à l'interne sont encore en phase de transition vers l'adoption complète de la RAB. Les répondants estiment que la compréhension et l'application de la RAB doivent constamment être améliorées dans l'ensemble de l'organisation. On pourrait ainsi réduire les tendances normatives et accroître l'uniformité dans l'orientation et le soutien donnés à l'industrie et dans la clarification des attentes et des pratiques de vérification.

Le personnel et la direction de l'ONÉ ont souligné qu'ils ont réagi à la rétroaction de l'industrie et que le processus RAB tout entier, y compris l'assurance de la conformité, a évolué et va continuer d'évoluer. Pour assurer la conformité, on a notamment suggéré de mettre au point, de concert avec l'industrie, des indicateurs de rendement afin de réduire les différences d'interprétation, et d'élaborer des critères pour mesurer la conformité et le changement.

5.3.2 Processus de demande

Les intervenants – principalement les représentants de l'industrie et les organismes de réglementation partie aux processus de demande – ont dit que le processus de consultation du public s'était amélioré et qu'il était appliqué plus fréquemment. La plupart n'étaient pas au courant des changements apportés par l'ONÉ aux politiques régissant les demandes. Certains ont par contre salué la note de service sur la consultation des Premières Nations et les changements apportés aux Directives concernant les exigences de dépôt. Les participants ont relevé que le processus de demande pose des problèmes à certaines sociétés (p. ex., les délais de traitement des demandes et le temps et les ressources considérables que le processus requiert).

Plusieurs sociétés du groupe I ont signalé que des changements importants ont été apportés au processus de demande, en ce qui concerne notamment le Guide de dépôt et la simplification du processus de rencontre prédemande. Selon certaines, le processus est maintenant plus long – il faut compter de deux à trois ans – dans le cas des demandes mineures, il est plus ardu d'obtenir une approbation et les demandes de renseignements sont plus nombreuses. Au nombre des changements recommandés (concernant au premier chef le RPT-99), il y a :

- l'élaboration de modèles de dépôt pour les projets de petite, de moyenne et de grande envergure, pour réduire le temps de préparation

- la collaboration avec d'autres autorités responsables pour diminuer le temps consacré à l'examen des demandes et à la production des demandes de renseignements (guichet unique)
- l'élargissement du champ d'application de l'ordonnance de simplification
- l'élimination du processus de demande dans le cas des fouilles exploratoires
- une indication plus précise des éléments d'information à fournir dans les demandes et du moment propice pour présenter une demande (ce point a été maintes fois souligné par les participants du groupe II).

Les sociétés du groupe I ont commenté plusieurs aspects de la RAB qui fonctionnent bien, comme l'examen des projets de petite envergure et la créativité et la souplesse permises pour répondre aux exigences en matière de protection de l'environnement. Certains participants du groupe II ont indiqué qu'ils préféreraient simplement se conformer à ce que veulent les organismes de réglementation plutôt que d'être tenus d'élaborer et mettre en œuvre des « systèmes » pour se conformer à la RAB.

Le personnel et la direction de l'ONÉ ont signalé plusieurs changements dans la manière dont les sociétés répondent aux exigences des demandes, et dans l'ampleur des changements apportés aux processus. Les sociétés tiennent maintenant des rencontres prédemande et la nouvelle méthode de dépôt rend plus efficaces les processus d'examen préalable de l'environnement. Le personnel a également noté que l'examen des demandes est maintenant plus complet et qu'il existe une meilleure communication tant interne qu'externe en ce qui concerne les attentes, les rôles et les responsabilités.

5.3.3 Progrès en matière de sécurité et de protection de l'environnement

Plusieurs questions ont été posées sur la sécurité des pipelines telle qu'elle est perçue et sur l'effet qu'elle a eu sur la protection de l'environnement. Même si les questions variaient quelque peu, les réponses de tous les groupes se ressemblaient suffisamment pour justifier une discussion avec l'ensemble plutôt qu'avec chacun d'eux. Les réponses ont été regroupées en trois grandes catégories, selon la nature des questions posées :

- indicateurs de l'amélioration de la sécurité pipelinière et de la protection de l'environnement
- cause de l'apparente diminution de la fréquence des ruptures de pipelines et des incidents

- modifications proposées à la RAB et au RPT-99 pour rehausser la sécurité.

Même s'ils ont avancé un grand nombre d'indicateurs potentiels pour améliorer la sécurité pipelinière et la protection de l'environnement, les participants ont en général mis en garde contre un recours trop pressé aux indicateurs et une interprétation erronée. Les indicateurs ont souvent plus à voir avec la perception qu'avec des facteurs opérationnels réels. Ils sont difficiles à évaluer et, de l'avis général au sein de l'industrie, ils ne devraient pas servir d'outils de conformité à la réglementation bien qu'ils puissent avoir un rôle important à jouer dans le contrôle du rendement et dans l'identification potentielle des points à améliorer. La plupart des participants ont facilement identifié les indicateurs qui sautent aux yeux, savoir : les ruptures et les incidents. Leur fréquence, dans un cas comme dans l'autre, est généralement faible et ils ne sont pas considérés comme des indicateurs exacts à court terme. On a également souligné que les indicateurs retardés, telles les défaillances de système, peuvent être mesurés de manière plus exacte que des indicateurs avancés (qui peuvent être plus prédictifs); toutefois, ils pourraient ne pas refléter fidèlement les conditions sur le terrain. On a suggéré que les indicateurs devraient cibler notamment les points suivants :

- un meilleur rapport coûts-efficacité avec le même, voire un meilleur rendement en matière de sécurité et de protection de l'environnement
- l'intégration de normes internationales et d'autres normes largement reconnues
- des indicateurs liés au produit transporté dans le pipeline, à la longueur totale des pipelines et au volume du produit transporté
- des indicateurs mettant l'accent sur la cause d'un incident
- une comparaison des résultats finals avec ce qui avait été planifié et soumis pour fins d'approbation.

L'ONÉ travaille actuellement de concert avec l'Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPE) en vue de produire une liste d'indicateurs efficaces et pertinents. D'autres organismes, telle l'International Association of Oil & Gas Producers (OGP), consentent des efforts considérables à la question des indicateurs.

Les réponses aux questions sur la cause de la récente diminution de la fréquence des ruptures de pipeline et des incidents étaient partagées – quoique avec des chevauchements importants – sur la question de savoir si la RAB a joué ou non un rôle important. Ceux qui

pensent que la GAB a joué un rôle important ont cité l'exigence de programmes de gestion de l'intégrité, la surveillance plus rigoureuse et la menace des vérifications comme autant de facteurs ayant contribué à un meilleur rendement de la sécurité pipelinière. Plusieurs participants du groupe de l'industrie ont reconnu que l'ONÉ a beaucoup fait pour attirer l'attention de l'industrie sur la sécurité et la protection de l'environnement et pour sensibiliser le public à ces questions.

L'opinion opposée veut que les incidents ont été peu nombreux au début et que l'amélioration de la technologie (outils d'inspection, raclage interne, surveillance, etc.), la sensibilisation et la focalisation du public à la sécurité et à la protection de l'environnement expliquaient l'amélioration du bilan général. De nombreux répondants de l'industrie ont indiqué que leurs critères et leurs normes internes sont plus rigoureux que ceux prévus dans la réglementation. Les tenants des deux points de vue encouragent l'échange de technologie (particulièrement les occasions créées par l'ACPE et l'ONÉ).

Dans les discussions touchant la sécurité et la protection de l'environnement, les participants ont estimé qu'un événement grave ou catastrophique était possible, voire probable. Pour ceux qui ont évoqué ce scénario, la mesure d'atténuation la plus efficace serait l'adoption d'une approche de la sécurité et de la protection de l'environnement axée sur le risque. Une telle approche concentrerait l'essentiel des efforts aux endroits où les conséquences d'une rupture seraient les plus graves.

5.3.4 Incitatifs

La majorité des répondants de tous les groupes, à l'exception des intervenants, ont indiqué que la RAB n'est pas mue en soi par des incitatifs, c'est-à-dire qu'elle ne réduit pas les frais d'exploitation. Les représentants de l'industrie ont souligné que la mise en œuvre du RTP-99 avait eu pour effet d'accroître les demandes de ressources. Tous les groupes, en particulier les sociétés des groupes I et II, ont dit que la RAB n'offre pas la flexibilité ni l'adaptabilité voulues, ni la possibilité d'être innovateur dans la quête de la conformité. Ils estiment généralement que la flexibilité inhérente de la RAB, telle que représentée dans le RTP-99, permet aux sociétés d'implanter de nouvelles approches et de nouvelles technologies plus rapidement que dans le cas d'une réglementation normative, qui elle peut se révéler lente à suivre les progrès. Cette flexibilité a souvent été citée comme étant un incitatif valable et un facteur important, bien qu'on

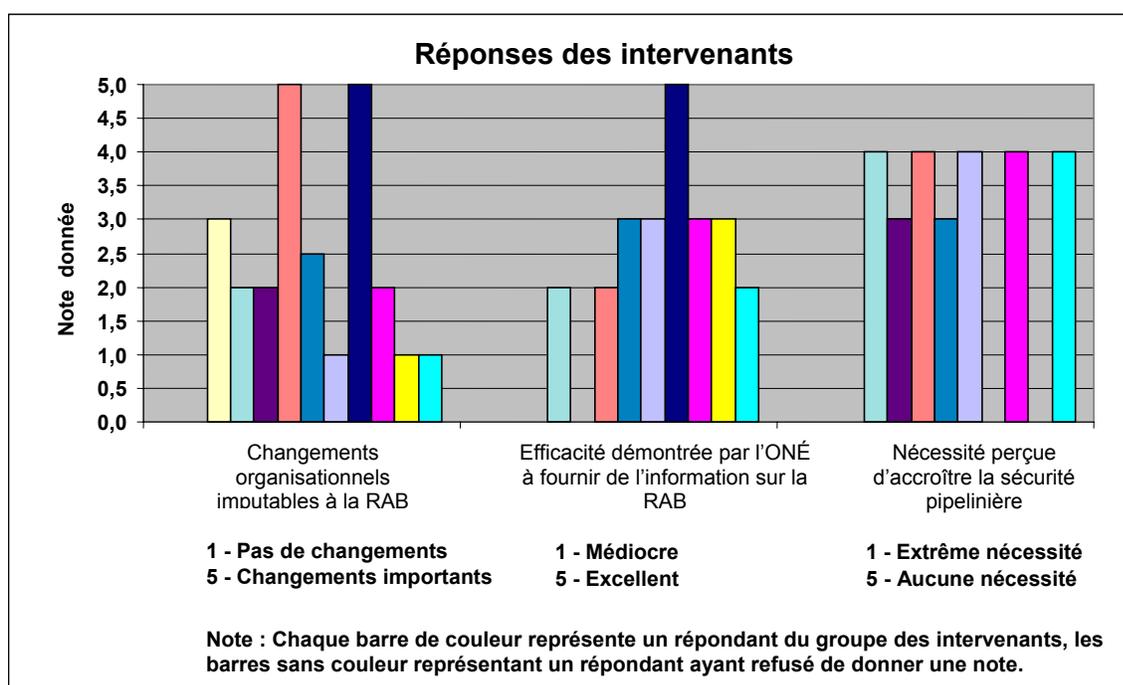
reconnaisse que cette même flexibilité a posé des problèmes d'interprétation et de mise en oeuvre (p. ex., dans le processus de vérification).

5.4 Résumé des réponses quantitatives

Pour identifier plus clairement les divergences d'opinion et de compréhension entre les groupes de répondants, on a demandé aux interviewés de quantifier les concepts ou les idées en évaluant certaines questions sur une échelle de 1 à 5, 1 signifiant une réponse défavorable et 5 une réponse favorable. Certains répondants ont indiqué n'avoir aucune expérience dans le domaine en question, auquel cas ils ont refusé de se prononcer. La section qui suit donne un aperçu des renseignements recueillis au moyen de cette technique.

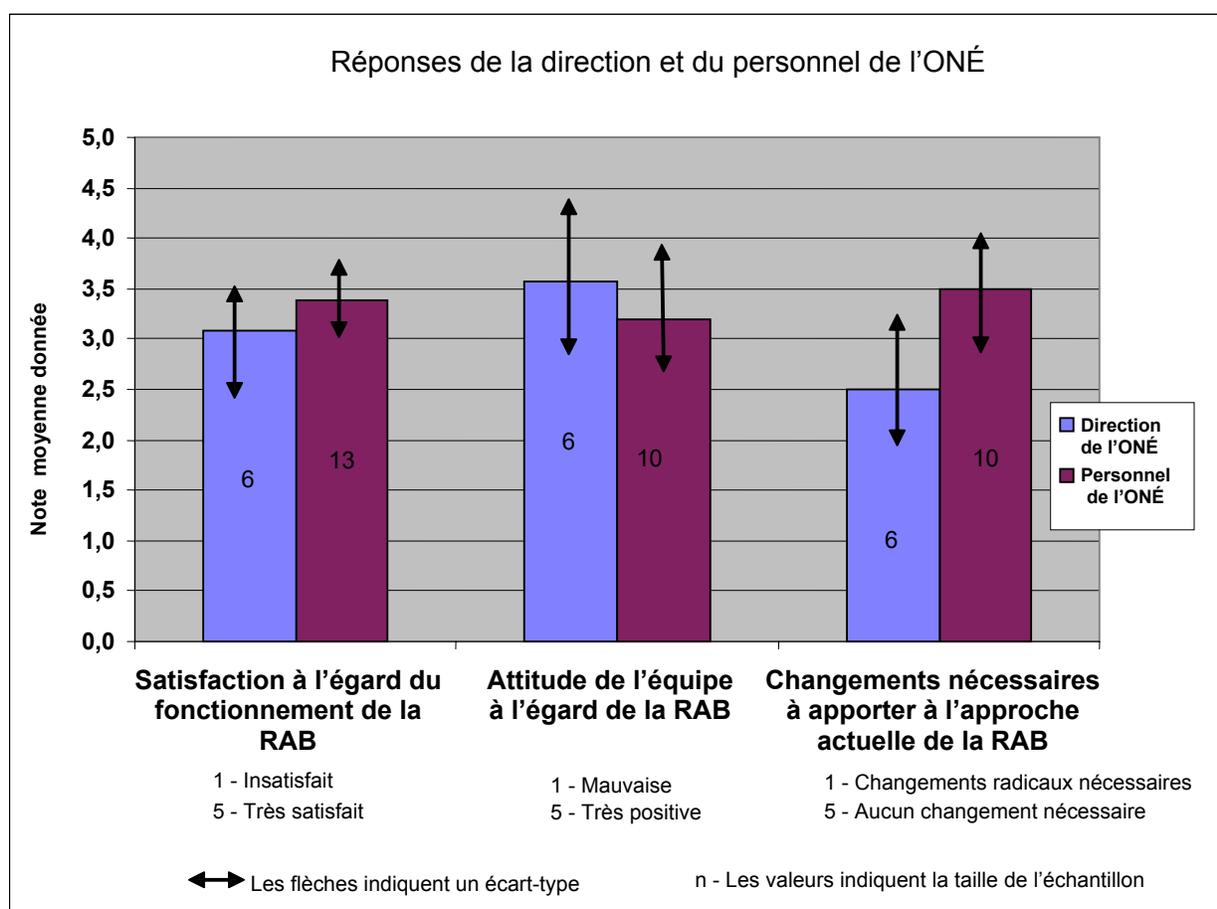
Les changements perçus par les organisations par suite de la mise en œuvre de la RAB varient considérablement et dépendent largement de l'étroitesse de la collaboration entre l'organisation et l'ONÉ. Deux intervenants interviewés ont refusé de donner une valeur numérique aux questions. Dans l'ensemble, les intervenants trouvent que l'ONÉ a consenti des efforts suffisants pour fournir de l'information sur la RAB, comme l'indiquent les chiffres illustrés à la figure 3. Les intervenants ont accordé des notes de 3 ou 4 sur une possibilité de 5 à la question de savoir si selon eux il était nécessaire d'accroître la sécurité pipelinère. Les résultats de cette question semblent refléter l'impression générale selon laquelle les pipelines réglementés par l'ONÉ sont sûrs, mais qu'il y a toujours place à l'amélioration.

Figure 3 : Réponses des intervenants



Comme l'indique la figure 4, la direction et le personnel de l'ONÉ ont d'un côté comme de l'autre un point de vue relativement positif à l'égard du succès de la RAB. La direction estime plus généralement qu'il y aurait peut-être lieu d'apporter des améliorations aux approches de la RAB. (Les interviewés du groupe de l'industrie se disent généralement satisfaits de l'approche actuelle. Ils ont suggéré des changements surtout au niveau de la communication, de la collaboration et de la vérification.)

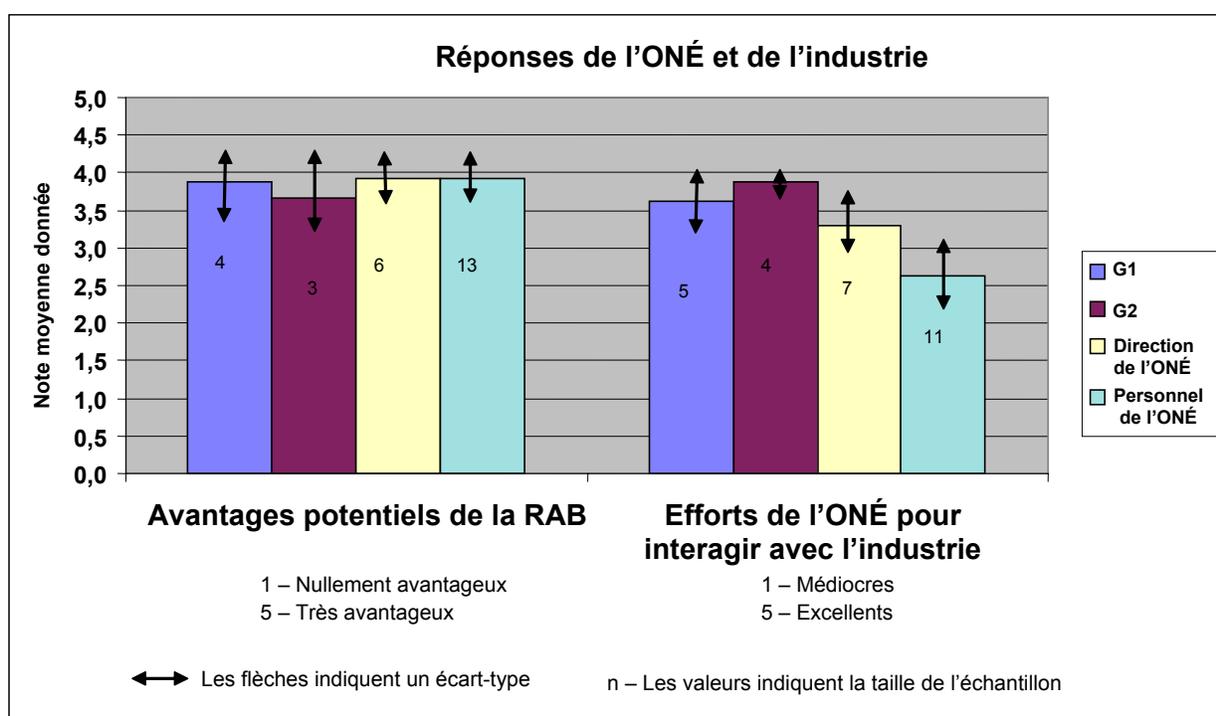
Figure 4 : Réponses de la direction et du personnel de l'ONÉ



On a demandé aux sociétés réglementées, à la direction de l'ONÉ et au personnel de l'ONÉ de donner leur avis sur les avantages potentiels de la RAB et d'indiquer si l'interaction de l'ONÉ avec l'industrie avait été adéquate. Comme l'indique la figure 5, les groupes de participants ont tous répondu que la RAB avait le potentiel nécessaire pour produire des avantages positifs. Les

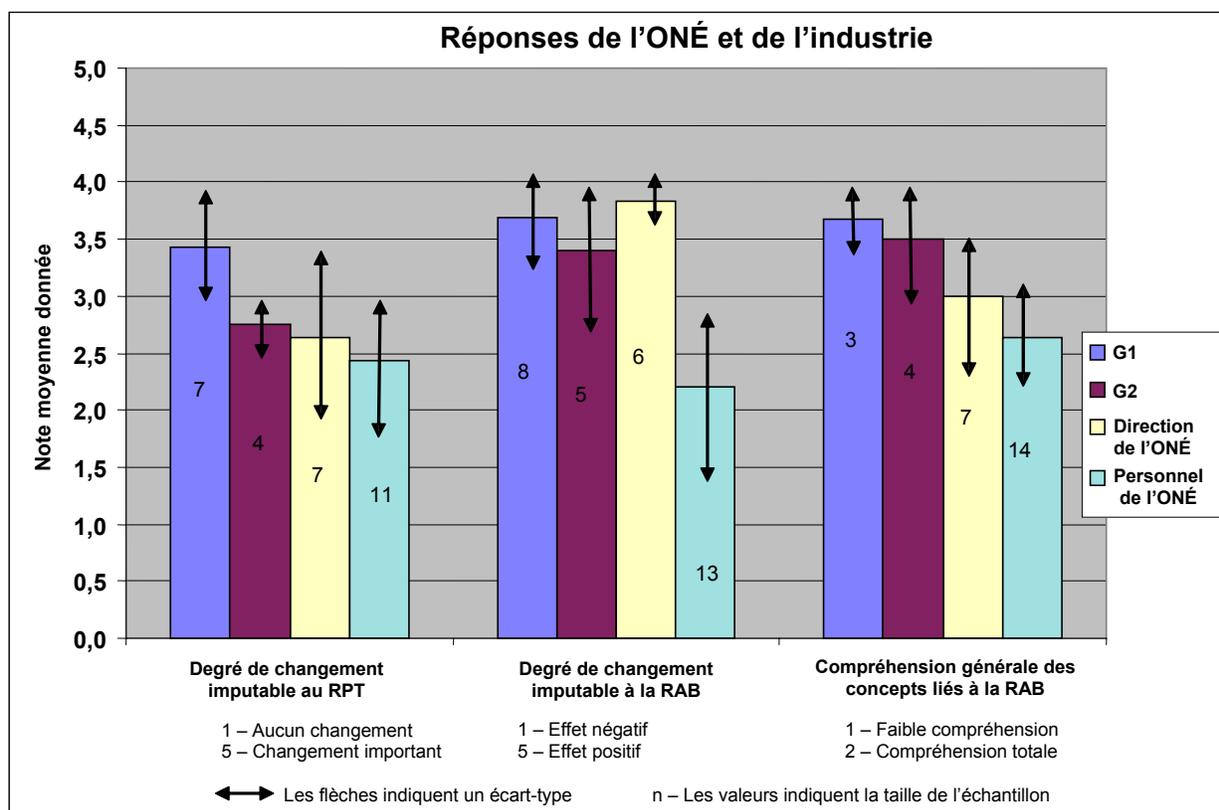
représentants des sociétés réglementées et de la direction de l'ONÉ étaient raisonnablement satisfaits des efforts d'interaction de l'ONÉ auprès de l'industrie. Le personnel de l'ONÉ a été le groupe à souhaiter une plus grande intensification de l'interaction avec l'industrie. À noter que la moitié des répondants de l'industrie a refusé de se prononcer sur ces deux questions sous prétexte qu'elle ne pouvait pas donner une note qui ait la moindre signification.

Figure 5 : Réponses de l'ONÉ et de l'industrie concernant les avantages de la RAB et de l'interaction ONÉ/Industrie



On a demandé aux sociétés réglementées, à la direction de l'ONÉ et au personnel de l'ONÉ si la RAB et le RPT-99 avaient changé leur manière d'accomplir leur travail et s'il y avait une compréhension générale des concepts de la RAB au sein de leur groupe. Comme l'illustre la figure 6, les répondants estiment que la RAB a eu une plus grande incidence sur leurs processus de travail que le RPT-99, ce qui reflète peut-être un peu les positions des individus. Le personnel de l'ONÉ s'est dit touché dans une moindre mesure que d'autres groupes; toutefois, c'est dans ce groupe que l'écart des réponses était le plus élevé. Il était intéressant de noter que les représentants de l'industrie ont donné une note plus élevée de leur compréhension de la RAB que le personnel de l'ONÉ.

Figure 6 : Réponses de l'ONÉ et de l'industrie concernant la compréhension de la RAB et les changements imputables à la RAB



6.0 RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

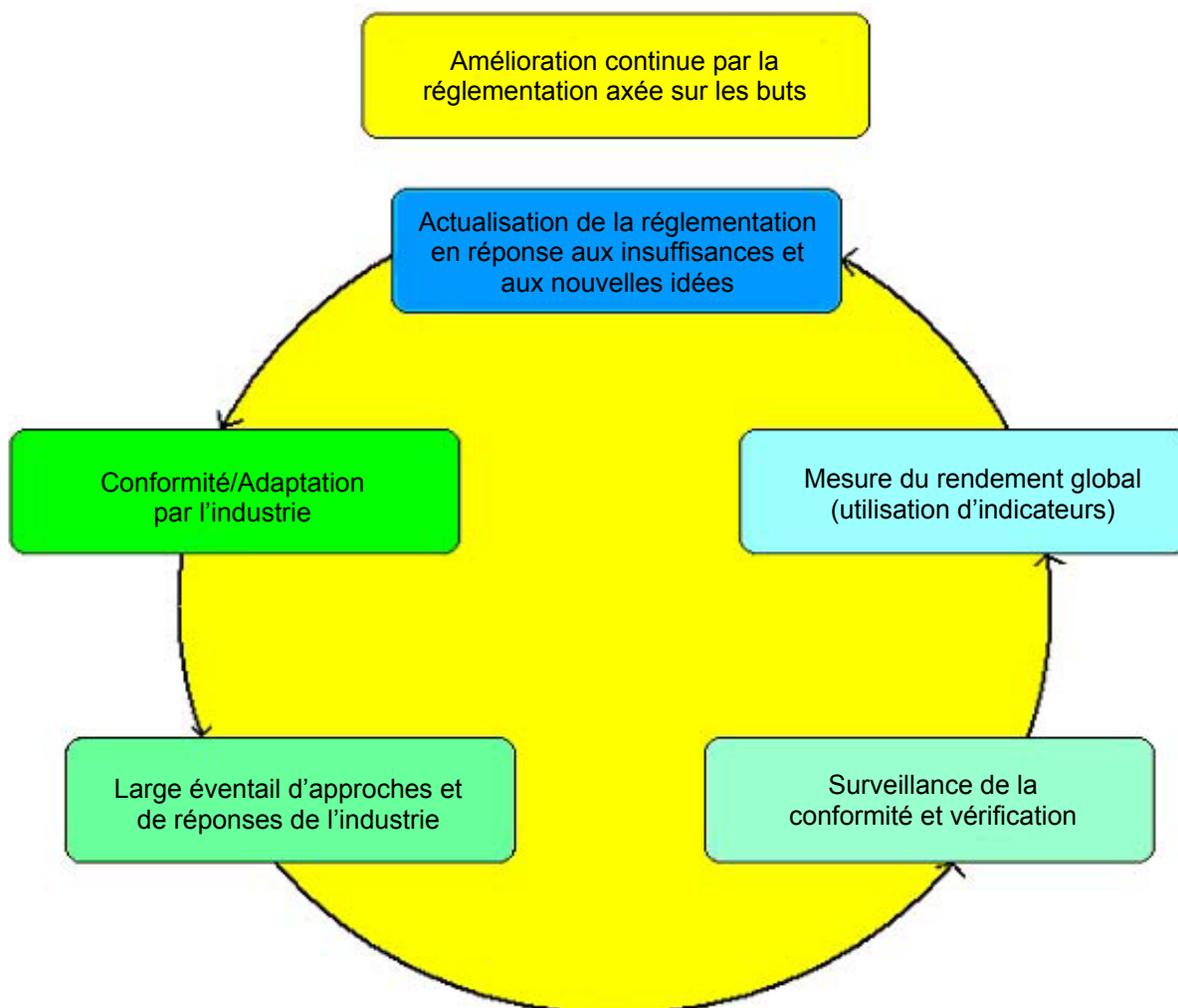
Vu le bon bilan de sécurité de l'industrie pipelinière, une grave rupture de pipeline au Canada est généralement considérée comme un événement de faible probabilité; il est toutefois notoire qu'un incident majeur pourrait avoir de graves conséquences. C'est pourquoi le système réglementaire doit tenir compte de la probabilité d'un tel événement. Comme les événements de faible probabilité sont difficiles à réglementer en termes de prédiction et de prévention, en raison de la multiplicité des scénarios possibles, le mode de réglementation le plus efficient et le plus efficace est sans doute celui qui établit des normes minimales pour l'ensemble des pipelines (réglementation normative), tout en obligeant les sociétés à consentir des efforts supplémentaires pour contrer les risques propres à leurs réseaux pipeliniers (réglementation axée sur les buts ou sur le rendement). Un tel système mettrait l'accent sur les résultats, départagerait les responsabilités et encouragerait l'innovation.

Plusieurs représentants de l'industrie et intervenants ont posé la question : « Que peut-on faire d'autre pour améliorer la sécurité des pipelines? » Au cours des trois dernières décennies, l'approche de la sécurité et de la protection de l'environnement est passée de l'intervention en cas d'incident à la prédiction et la prévention. D'après tous les groupes interviewés, c'est la prévention qui est le mécanisme tout indiqué pour atteindre l'objectif commun de réduction des risques. La stratégie la plus efficace de prédiction et de prévention consisterait à associer les sociétés et les organismes réglementaires dans une entreprise de coopération. De l'avis général, la RAB est une mesure propre à faire progresser la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement. Elle peut fournir à l'industrie la flexibilité nécessaire pour appliquer son savoir-faire et son expérience en fonction des conditions d'exploitation qui lui sont propres d'une part, et à l'ONÉ l'assurance raisonnable de la conformité, d'autre part.

Depuis l'introduction de la RAB par l'ONÉ à la suite de l'adoption du Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres, la mise en œuvre de la RAB a dû surmonter des difficultés. L'ONÉ a tenté d'apaiser les incertitudes en produisant des notes d'orientation. Un processus de vérification a été mis sur pied pour mesurer la conformité des sociétés et pour fournir un mécanisme d'échange d'information entre l'organisme de réglementation et les sociétés réglementées et assurer la compréhension mutuelle.

Par le truchement du processus de vérification et par d'autres interactions (ateliers, rencontres, etc.) avec l'industrie et les intervenants, l'ONÉ dispose d'un mécanisme pour recueillir de l'information sur les moyens employés par les sociétés pour atteindre la conformité et sur les succès et les échecs de leurs tentatives. Cela constitue un puissant outil pour la recherche d'une amélioration constante de la réglementation visant la sécurité pipelinère et la protection de l'environnement. Les progrès de la technologie dans des domaines comme les essais d'intégrité et la gestion et l'évaluation des risques peuvent rapidement être pris en compte dans le système de la RAB pour améliorer la sécurité et la protection de l'environnement, sans qu'il faille modifier la réglementation. Le processus d'amélioration continue est illustré à la figure 7 ci-dessous.

Figure 7 : Amélioration continue au moyen de la RAB



La réglementation axée sur les buts s'adapte mieux aux changements que la réglementation normative. Elle a la capacité d'opérer des changements de manière plus rapide et efficace car ceux-ci peuvent être traités de façon administrative sans qu'il faille modifier la réglementation, comme ce serait le cas pour les exigences normatives. Ainsi, la réglementation normative pourrait retarder l'adoption d'une technologie ou d'une approche nouvelle, autrement dit étouffer l'innovation. La modification d'une loi ou d'un règlement est un processus long et fastidieux, quelle que soit la juridiction. La réglementation axée sur les buts, au contraire, permet d'exercer un jugement professionnel et d'accepter de nouvelles façons de respecter, voire d'aller au-delà du sens du règlement.

Les organismes de réglementation canadiens semblent suivre avec un vif intérêt les progrès de l'approche de la RAB par l'ONÉ. Quelques-uns de ceux qui ont été interviewés ont indiqué avoir puisé des éléments de la RAB pour administrer leurs règlements, par exemple en donnant de la latitude à l'égard des demandes d'exemption ou de l'utilisation d'autres moyens, dans certaines circonstances, pour se conformer à des éléments normatifs. Dans certaines administrations, des éléments normatifs ont été supprimés pour être remplacés par des références à des documents ou à des normes en dehors du régime réglementaire, telles les normes CSA. Cette approche permet de s'adapter au changement en se reportant au document ou à la norme auxquels il est fait référence plutôt qu'en modifiant le règlement lui-même.

Au cours des trente-neuf entrevues, des discussions avec deux groupes témoins et des discussions informelles, plusieurs questions spécifiques ont été soulevées. Elles étaient généralement illustrées d'exemples qui concernaient directement les participants ou l'expérience de leur organisation. Les lacunes perçues en ce qui concerne les processus réglementaires, les structures ou les perceptions ont été consignées. Les problèmes ou les lacunes étaient considérés comme importants si :

1. il en avait été fait mention par plus d'un répondant;
2. ils étaient considérés comme pouvant avoir une incidence sur les rapports entre l'organisme de réglementation, l'industrie et les intervenants;
3. ils étaient, de l'avis du consultant, susceptibles d'avoir une incidence importante sur la réalisation d'un bon rendement en matière de sécurité ou de protection de l'environnement.

Les problèmes et les lacunes d'importance ont été résumés plus loin dans le rapport et font l'objet de recommandations, s'il y a lieu. Dans certains cas, la recommandation concerne plus d'un problème. On a essayé de tenir compte des besoins et des points de vue de tous les groupes représentés dans la présente évaluation. Matrix a analysé la Loi sur l'ONÉ et diverses réglementations pour élaborer ses recommandations, mais n'a pas fait de recherches sur les ramifications juridiques de celles-ci. Les recommandations donnent des orientations pour faire progresser le régime réglementaire dans le contexte de la RAB. Elles ont été numérotées (R-1, R-2, etc.) et affectées d'un niveau de priorité moyenne ou élevée, selon que l'attention que nécessitent les problèmes ou les lacunes soulevés. Les recommandations à priorité élevée doivent être prises en compte dans les six mois, et les recommandations à priorité moyenne dans les six à douze mois.

6.1 Vérification de la conformité

La vérification est une des principales caractéristiques de la réglementation axée sur les buts et c'est celle qui a suscité le plus de commentaires sur les problèmes perçus :

- **Manque d'uniformité** – La plupart des répondants du groupe de l'industrie ont perçu un manque d'uniformité dans le processus de vérification et déploré le niveau inégal d'expérience des vérificateurs de l'ONÉ. Le personnel et la direction de l'ONÉ ont reconnu que c'était un sujet de préoccupation. (R-1, R-2)
- **Subjectivité** – La RAB a accru le degré de subjectivité inhérent à l'évaluation de la conformité en introduisant la vérification du système de gestion, laquelle nécessite un jugement professionnel sûr de la part des vérificateurs. Les sociétés ont insisté sur ce point; les intervenants l'ont identifié comme étant une source de problème potentielle sous un régime de RAB, alors que le personnel et la direction de l'ONÉ ont relevé que la subjectivité pourrait entraîner un manque d'uniformité. (R-2, R-3)
- **Orientation ou norme** – Selon toutes les parties, les notes d'orientation peuvent être vues comme des exigences normatives. Pour certains, certains vérificateurs, en particulier les moins expérimentés, ont tendance à utiliser les notes d'orientation que l'on trouve dans le RPT-99 comme s'il s'agissait de normes pour mesurer la conformité. (R-1, R-2)

- **Expertise technique** – Tous les groupes s’entendent pour dire que le succès d’une vérification est largement influencé par le degré d’expertise technique des vérificateurs, car l’accent est mis sur les programmes et les systèmes plutôt que sur des éléments de conformité plus finis. (R-3, R-4, R-5)
- **Demandes de ressources et fréquence des vérifications** – La vérification destinée à mesurer la conformité a eu pour effet d’augmenter les demandes de ressources et de temps, chez les sociétés mais aussi et surtout chez le personnel de l’ONÉ affecté aux vérifications. C’est d’ailleurs pour cela que l’Office de ne peut mener qu’un nombre limité de vérifications en un an.

Compte tenu des délais de vérification actuels et de la capacité du personnel, certaines sociétés pourraient ne pas être soumises à une première vérification ou une vérification ultérieure pendant plusieurs années, remettant ainsi en question l’assurance ou la confirmation de conformité. (R-5)

- **Rapport de vérification** – Selon la majorité des répondants du groupe de l’industrie, les rapports de vérification sont parfois d’ordre général plutôt que d’être précis, et les résultats et recommandations n’ont, semble-t-il, pas toujours été en phase avec les discussions tenues durant les rencontres de clôture. Ainsi, il n’est souvent pas fait référence à la discussion de clôture et aucune justification n’est donnée pour les revirements de pensée. (R-6, R-7)
- **Durée** – Plusieurs répondants du groupe de l’industrie ont indiqué qu’il y a souvent des délais considérables entre la réalisation d’une vérification, la publication des rapports de vérification et l’approbation des plans d’intervention. (R-8)
- **Enseignements tirés** – Même s’ils ont tiré des enseignements des vérifications qu’ils ont réalisées, les vérificateurs ne les ont pas toujours appliqués efficacement aux vérifications ultérieures. (R-9)

Recommandations

- **R-1** – Élaborer une méthode d'exploitation standard détaillée pour les vérifications de l'ONÉ, en consultation avec l'industrie et d'autres organismes gouvernementaux. Cette méthode devrait être distribuée à l'industrie pour que les sociétés puissent harmoniser leurs programmes internes de conformité et de vérification avec les exigences de l'ONÉ. Elle porterait sur les exigences, le processus de vérification, les attentes à l'égard de la conformité et d'autres sujets (p. ex., la manière d'utiliser à bon escient les Notes d'orientation) de façon que les points d'incertitude soient réduits au minimum et l'efficacité portée à son maximum. (Priorité – **Élevée**)
- **R-2** – Conférer les responsabilités de vérification de l'ONÉ aux seules personnes expressément formées et dûment qualifiées pour les exercer. Les critères de qualification devraient être énoncés dans un document interne préparé par des experts de l'ONÉ. Il faudrait également envisager de retenir les services de professionnels externes de la vérification pour compléter la capacité de l'ONÉ. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-3** – Les vérifications devraient être effectuées de façon à réduire au minimum les jugements subjectifs. Dans un régime de RAB, il n'est pas possible d'éliminer l'évaluation subjective. Pour éviter les points de désaccord de ce genre entre le vérificateur et une société, les décisions devraient être fondées sur des considérations ou des justifications techniques. (Priorité – **Élevée**)
- **R-4** – L'ONÉ devrait continuer d'encourager l'échange d'expertise et d'information en soutenant les séminaires et les ateliers de l'industrie. L'ONÉ devrait également envisager de développer de nouvelles occasions d'échange d'expertise technique avec d'autres organismes de réglementation internationaux (essentiellement des États-Unis, de Grande-Bretagne et d'Australie. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-5** – L'ONÉ devrait envisager d'adopter le modèle de vérification des programmes de sécurité des sociétés du ministère du Travail de l'Alberta en obligeant les sociétés à présenter périodiquement (annuellement?) les résultats des vérifications internes ou externes selon un processus préétabli. Un « certificat de conformité à la réglementation » signé par un dirigeant de la société devrait être intégré à un tel processus. (Priorité – **Élevée**)

- **R-6** – Un sommaire est maintenant incorporé dans les rapports de vérification des pipelines et des efforts sont en cours pour améliorer la qualité de la rédaction. Il faudrait surveiller le succès de ces initiatives et y apporter s'il y a lieu d'autres modifications (p. ex., en établissant un ordre de priorité aux points prioritaires. (Priorité – **Élevée**)
- **R-7** – Un mécanisme de type procédural devrait permettre aux sociétés de demander officiellement un examen des résultats d'une vérification faite par l'ONÉ afin d'éviter tout malentendu lorsque le processus de commentaires de l'ébauche de vérification est inadéquat. Cela devrait inclure notamment la clarification de la justification lorsque l'ONÉ rejette les suggestions d'une société. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-8** – Il faudrait assurer le suivi des délais d'exécution pour les vérifications, les rapports de vérification et les demandes d'entretien d'installations. Si possible, il faudrait trouver des mécanismes pour simplifier davantage les processus et réduire les délais inutiles. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-9** – L'ONÉ devrait mettre sur pied un système interne de suivi pour accumuler les enseignements tirés des vérifications afin d'en faire profiter les vérifications à venir. Un document faisant état de ces enseignements devrait être examiné périodiquement par du personnel chevronné afin de déterminer s'il est justifié d'apporter des modifications aux méthodes ou à d'autres documents. (Priorité – **Moyenne**)

6.2 Autres problèmes et lacunes

- **Exécution** – Certains intervenants trouvent que l'ONÉ devrait appliquer des mesures d'exécution plus rigoureuses dans le cas de non-conformité grave ou répétée. Cela pourrait devenir plus important sous le régime de la RAB si la fréquence des vérifications de la conformité était réduite. (R-10)
- **Gestion des risques** – Plusieurs sociétés ont dit souhaiter l'utilisation des outils de gestion des risques de façon plus intense afin de respecter les exigences en matière de conformité. L'immensité et la variété du sol canadien et l'âge varié des réseaux pipeliniers laissent penser qu'une approche de la gestion des risques pourrait être utile pour établir un ordre de

priorité aux problèmes et aux interventions, tant pour l'industrie que pour l'ONÉ. L'application d'éléments axés sur le risque pourrait alourdir le fardeau de l'ONÉ en matière de diligence raisonnable car cette approche fait appel au jugement pour définir et concentrer les efforts liés aux aspects ou problèmes à priorité élevée. Il est possible qu'un événement important se produise à un site qui n'a pas été jugé prioritaire. (R-11)

- **Autres organismes de réglementation** – L'efficacité de l'approche de la RAB pourrait être compromise là où d'autres organismes de réglementation continuent de suivre une approche normative ou différente. Ce problème a été soulevé particulièrement dans le cas des demandes. L'ONÉ devrait poursuivre, voire intensifier ses efforts pour promouvoir l'approche de la RAB et atteindre l'uniformité des exigences en matière de conformité, pour les projets auxquels sont associés d'autres organismes de réglementation, comme le MPO et l'ACÉE. (R-12)
- **Système et culture de gestion** – Plusieurs représentants du personnel et de la direction de l'ONÉ ont fait remarquer que la culture de l'ONÉ dans les domaines non directement liés aux opérations n'avait pas suffisamment changé pour pouvoir appliquer pleinement la RAB. La mise en œuvre d'un nouveau « cadre de système de gestion », basé sur les concepts de la norme ISO 9000, pourrait améliorer les choses dans ce domaine. (R-13)
- **Indicateurs** – Il ne semble pas y avoir de consensus sur des indicateurs capables de mesurer fidèlement le rendement et les tendances en matière de sécurité et de protection de l'environnement, bien qu'il en existe une foule. Il est essentiel de définir l'objet des indicateurs avant de choisir ceux-ci. Les indicateurs retardés peuvent se révéler utiles pour établir des tendances et des comparaisons, alors que les indicateurs avancés pourraient s'avérer plus utiles pour établir des prédictions et prendre des décisions. (R-14)
- **Demandes** – Plusieurs participants du groupe de l'industrie ont déploré le laps de temps excessif entre la présentation d'une demande et son approbation. Plusieurs interviewés ont également estimé que l'action de la RAB pourrait être sapée lorsque d'autres organismes de réglementation appliquent durant le processus de demande des exigences incompatibles avec l'esprit et le sens du RPT-99/RAB. (R-8 et R-12)

Recommandations

- **R-10** – Envisager un mécanisme d'exécution comme les mesures à sévérité croissante (*pipeline stepladder approach*) de l'Alberta Energy and Utilities Board. Des éléments de non-conformité pourraient entraîner des mesures plus sévères, entraînant dans leur sillage des vérifications ou inspections plus fréquentes et l'application des sanctions prescrites. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-11** – Examiner la valeur des méthodes de gestion des risques et, s'il y a lieu, travailler avec l'industrie et d'autres organismes pour établir des directives pour les appliquer. Il faudrait en particulier se demander si de telles méthodes ajoutent de la valeur au processus réglementaire car dans certains cas elles pourraient ne pas être appropriées. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-12** – L'ONÉ devrait continuer de travailler étroitement avec d'autres organismes de réglementation (MPO, ACÉE, instances provinciales) et des associations comme la CSA pour favoriser la compréhension mutuelle et l'uniformité en matière de sécurité pipelinière et de protection de l'environnement. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-13** – L'ONÉ devrait établir une fonction officielle d'assurance de la qualité dans le contexte de son nouveau cadre de système de gestion pour aider le personnel à dispenser des services uniformes. Un employé affecté à l'assurance de la qualité serait idéalement une personne possédant une expérience pratique de la plupart des fonctions de travail de l'ONÉ et qui travaillerait régulièrement avec le personnel à l'application des méthodes d'exploitation standard, à la documentation et à la collecte de données de manière uniforme et à l'échange d'idées entre les groupes de travail. (Priorité – **Moyenne**)
- **R-14** – Il faudrait définir le rôle des indicateurs dans la stratégie réglementaire, mais aussi leurs buts spécifiques et les objectifs de leur utilisation. L'ONÉ devrait choisir, parmi les indicateurs en usage actuellement dans le monde, ceux qui iraient dans le sens des buts et des objectifs susmentionnés. Il faudrait peut-être également développer de nouveaux indicateurs. Les travaux actuellement en cours à l'ACPÉ, avec la participation de l'ONÉ, sur les indicateurs de sécurité et de protection de l'environnement devraient permettre d'obtenir

d'importantes données. Parmi les considérations à inclure, notons la facilité de collecter des données parmi les diverses sociétés réglementées. (Priorité – **Moyenne**)

Voici maintenant un tableau sommaire des recommandations, avec en regard les tâches suggérées et les avantages escomptés.

Tableau 1 : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

| Recommandation | Lacunes et problèmes relevés | Tâches suggérées | Avantages escomptés |
|--|---|--|---|
| <p>R-1</p> <p>Élaborer une méthode d'exploitation standard pour les vérifications de l'ONÉ.</p> <p>(Priorité – Élevée)</p> | <p>Manque d'uniformité du processus de vérification.</p> <p>Notes d'orientation considérées comme étant normatives.</p> <p>Ce document contiendrait des renseignements sur le processus de vérification, les attentes à l'égard de la conformité, la conduite de vérifications, les rencontres de clôture et l'utilisation des notes d'orientation.</p> | <p>Consulter l'industrie et d'autres organismes gouvernementaux.</p> <p>Distribuer le document à l'industrie.</p> | <p>Harmonisation des programmes internes de conformité et de vérification avec ceux de l'ONÉ.</p> <p>Moins de vérificateurs peu expérimentés.</p> <p>Diminution de la tendance à utiliser les notes d'orientation comme des normes servant à mesurer la conformité.</p> |
| <p>R-2</p> <p>Élaborer des normes de qualifications pour la vérification.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Manque d'uniformité du processus de vérification.</p> <p>Notes d'orientation considérées comme étant normatives.</p> | <p>Faire concorder les éléments de conformité des sociétés avec les fonctions ou tâches de l'ONÉ.</p> <p>Assigner le niveau d'expérience de travail requis pour effectuer une vérification.</p> | <p>Uniformité des vérifications accrue.</p> <p>Assurance d'un niveau élevé d'expérience pour effectuer une vérification ou interagir avec les représentants des sociétés.</p> <p>Diminution de la tendance à utiliser les notes d'orientation comme des normes servant à mesurer la conformité.</p> |
| <p>R-3</p> <p>Élaborer un document qui serve de soutien technique pour les aspects subjectifs.</p> <p>(Priorité – Élevée)</p> | <p>Subjectivité de la conformité.</p> <p>Niveau d'expertise discutable du vérificateur pour évaluer la conformité.</p> | <p>Identifier les principaux aspects de l'évaluation de la conformité qui comportent une dose de subjectivité.</p> <p>Élaborer un document ou une lettre d'information qui souligne les aspects techniques à considérer dans les domaines de subjectivité.</p> | <p>Réduction du potentiel de résultats inappropriés basés sur la subjectivité.</p> |

| Recommandation | Lacunes et problèmes relevés | Tâches suggérées | Avantages escomptés |
|--|--|---|--|
| <p>R-4</p> <p>Favoriser l'échange d'information.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Échange constant d'expertise technique.</p> <p>Développement de possibilités d'amélioration constante.</p> | <p>Examiner les séminaires et les ateliers passés pour y trouver des exemples de succès.</p> <p>Identifier les problèmes ou l'information à cibler.</p> <p>Afficher un calendrier des événements parrainés par l'ONÉ.</p> <p>Amorcer des échanges d'information ou de travaux avec d'autres pays et élaborer une stratégie de communication pour partager l'apprentissage avec l'industrie.</p> | <p>Développement de possibilités d'amélioration constante.</p> <p>Incitation à la communication et à la constance de la compréhension entre l'ONÉ, l'industrie, d'autres organismes de réglementation et d'autres intervenants.</p> <p>Incitation à la prise en compte d'autres approches et solutions aux problèmes et aux lacunes.</p> |
| <p>R-5</p> <p>Réfléchir à l'idée d'incorporer un certificat de conformité réglementaire.</p> <p>(Priorité – Élevée)</p> | <p>Demande d'expertise technique.</p> <p>Préoccupation à l'égard du nombre croissant des demandes de ressources.</p> <p>Longs délais de la part de l'ONÉ pour assurer la conformité.</p> | <p>Examiner l'opportunité d'un mécanisme d'établissement d'un certificat de conformité.</p> <p>Réfléchir à l'opportunité d'un processus d'évaluation des vérifications internes/externes des sociétés (p. ex., l'approche du ministère du Travail de l'Alberta).</p> | <p>Meilleur accès à l'expertise technique.</p> <p>Réduction des demandes de ressources adressées à l'ONÉ.</p> <p>Réduction des délais de vérification de la conformité.</p> <p>Constitution d'un outil d'exécution potentiellement solide.</p> |
| <p>R-6</p> <p>Modification du rapport de vérification.</p> <p>(Priorité – Élevée)</p> | <p>Clarté des recommandation et des résultats.</p> <p>Désaccord entre l'ONÉ et la société réglementée concernant les résultats finals de la vérification.</p> | <p>Éliminer les généralisations.</p> <p>Donner un ordre de priorité aux recommandations et aux résultats.</p> <p>Contrôler l'efficacité des changements apportés au processus.</p> | <p>Clarification des exigences.</p> <p>Établissement d'un ordre de priorité aux mesures correctives.</p> |

| Recommandation | Lacunes et problèmes relevés | Tâches suggérées | Avantages escomptés |
|--|--|--|---|
| <p>R-7</p> <p>Mettre en oeuvre un mécanisme pour répondre à toutes les demandes de changements contenues dans les rapports de vérification.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Justification des résultats et des recommandations des vérifications.</p> <p>Prétentions selon lesquelles les résultats des rapports de vérification sont parfois trop généraux.</p> <p>Divergences possibles entre les rencontres de clôture et les résultats et recommandations des rapports.</p> | <p>Mettre en oeuvre un processus qui permettrait de répondre officiellement à toutes les demandes de changements formulées par les sociétés dans les rapports de vérification, et justifier la décision.</p> <p>Mettre à jour au besoin les notes d'orientation ou produire une lettre d'information.</p> | <p>Existence d'un forum de discussion.</p> <p>Information relayée systématiquement aux sociétés qui voient leurs demandes de changements refusées.</p> |
| <p>R-8</p> <p>Contrôler les délais d'exécution des vérifications, des rapports de vérification, des nouvelles demandes de projet et des demandes d'entretien des installations.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Délais trop longs entre l'exécution d'une vérification, la publication des résultats et l'approbation des plans d'intervention.</p> <p>Longs délais entre la présentation d'une demande et son approbation.</p> | <p>Explorer des mécanismes qui permettraient de simplifier les processus et de réduire les délais inutiles.</p> <p>Travailler de concert avec d'autres organismes de réglementation et l'industrie pour trouver des moyens plus efficaces de répondre aux exigences des réglementations.</p> | <p>Efficacité accrue du processus d'approbation.</p> <p>Réduction de la charge de travail du personnel.</p> <p>Réduction du temps de réponse pour les demandes d'entretien.</p> |
| <p>R-9</p> <p>Mettre sur pied un système interne de suivi et d'évaluation pour tirer parti des enseignements tirés.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Les enseignements tirés des vérifications n'ont pas toujours été appliqués efficacement lors des vérifications ultérieures.</p> | <p>Mettre sur pied un système de suivi des problèmes de vérification (éventuellement semblable, par sa structure, au système de production de rapports de signalement d'incidents liés à la sécurité).</p> <p>Prévoir l'examen périodique des données recueillies et faire des recommandations de changements s'il y a lieu.</p> | <p>Élimination des problèmes répétitifs.</p> <p>Développement de possibilités d'amélioration constante.</p> |
| <p>R-10</p> <p>Réfléchir à l'opportunité d'un système d'exécution plus</p> | <p>Perception selon laquelle les mesures d'exécution de l'ONÉ sont insuffisantes.</p> | <p>Réfléchir à l'opportunité d'un système d'exécution amélioré pour les questions de conformité répétées, éventuellement sur le modèle des mesures à sévérité croissante de l'Alberta Energy and Utilities Board.</p> | <p>Incitation accrue à l'égard de la conformité.</p> |

| Recommandation | Lacunes et problèmes relevés | Tâches suggérées | Avantages escomptés |
|---|--|--|--|
| <p>rigoureux pour la non-conformité.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | | | |
| <p>R-11</p> <p>Envisager des méthodes de gestion des risques.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Méthodes de gestion des risques non suffisamment appliquées dans le système de réglementation.</p> <p>L'immensité et la variété du sol canadien et l'âge varié des réseaux pipeliniers rendent nécessaire la création d'une méthode de gestion des risques.</p> | <p>Examiner attentivement les méthodes de gestion des risques, y compris les risques de responsabilité pour l'ONÉ.</p> <p>S'il y a lieu, développer les méthodes de gestion pour inclure la gestion des risques.</p> <p>Mesurer les succès et les échecs.</p> <p>Mettre à jour les notes d'orientation, s'il y a lieu.</p> | <p>Souplesse accrue de la RAB.</p> <p>Focalisation accrue sur le temps et les ressources.</p> <p>Efforts de prévention concentrés sur les zones à risque plus élevé (p. ex., les régions peuplées).</p> |
| <p>R-12</p> <p>Continuer de travailler étroitement avec d'autres organismes de réglementation.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Efficacité réduite de la RAB lorsque d'autres organismes de réglementation continuent de suivre une approche normative ou différente.</p> | <p>Interagir avec des organismes fédéraux comme le MPO, l'ACÉE, des organismes provinciaux, des associations comme la CSA, afin de favoriser la compréhension mutuelle et d'assurer une plus grande uniformité.</p> | <p>Moins de risques d'un retour en arrière de la RAB.</p> <p>Acceptation et efficacité accrues des approches de la RAB.</p> <p>Occasion d'assurer une plus grande uniformité de la RAB.</p> <p>Incitation à une constance de l'approche des demandes réglementaires.</p> |
| <p>R-13</p> <p>Établir une fonction officielle d'assurance de la qualité.</p> <p>(Priorité – Moyenne)</p> | <p>Le personnel de l'ONÉ n'est peut-être pas sensibilisé au fait qu'une culture de l'uniformité est rattachée à la RAB.</p> <p>Absence d'uniformité des approches au sein du personnel de l'ONÉ.</p> <p>Besoin de rapports de travail plus étroits entre les employés.</p> | <p>Établir une fonction officielle d'assurance de la qualité dans le contexte du nouveau cadre de système de gestion de l'ONÉ.</p> <p>Informar le personnel des rôles, pouvoirs et responsabilités du personnel affecté à l'assurance de la qualité.</p> <p>Dans le cadre de cette fonction, élaborer ou améliorer les méthodes d'exploitation standard, les méthodes de suivi et de mesure, les</p> | <p>Amélioration des interactions entre les secteurs et les équipes.</p> <p>Amélioration de l'uniformité des approches, des systèmes de documentation, de suivi et de mesure.</p> |

| Recommandation | Lacunes et problèmes relevés | Tâches suggérées | Avantages escomptés |
|--|---|--|--|
| | | méthodes de documentation, etc. | |
| R-14 Examiner le rôle des indicateurs dans la RAB. (Priorité – Moyenne) | Absence de consensus sur des indicateurs appropriés et fiables pour mesurer le rendement et les tendances en matière de sécurité et de protection de l'environnement. | Définir le rôle et les objectifs des indicateurs dans le contexte de la RAB. Continuer de travailler avec l'ACPÉ pour élaborer des outils de mesure destinés à l'industrie. | Base pour mesurer le rendement en matière de sécurité pipelinière et de protection de l'environnement. Uniformité en ce qui concerne la mesure des variables du rendement et amélioration de l'échange d'information. |

7.0 CONCLUSION

En somme, pour qu'une stratégie de réglementation soit porteuse de succès, elle doit établir un équilibre entre l'optimisation de l'efficacité et de l'efficacité d'une part et la satisfaction des attentes du public à l'égard de la sécurité et de la protection de l'environnement, d'autre part. Il s'agit d'un équilibre dynamique qui nécessite des rajustements périodiques. De par son mandat de protecteur de l'intérêt public, l'ON  doit maintenir la confiance du public, en s'acquittant de ses tâches d'une manière efficace et techniquement correcte.

D'après les entrevues approfondies menées auprès de la direction et du personnel de l'ON , et des représentants des sociétés réglementées et des intervenants, il est raisonnable de conclure que la RAB est un concept valable et que son adoption par le biais du RTP-99 a été un succès. Il y a place pour l'amélioration et, en dépit des cinq années d'expérience acquises depuis l'entrée en vigueur du RPT-99, il n'y a pas encore de compréhension uniforme partagée parmi, et parfois même au sein de l'ON , des sociétés réglementées et des autres intervenants en ce qui concerne le concept et la réalité de la RAB.

La RAB comporte un mécanisme qui permet d'atteindre un degré élevé de sécurité et de protection de l'environnement dans l'industrie pipelinière réglementée par l'ON  tout en encourageant l'innovation et en permettant aux sociétés individuelles d'atteindre la conformité avec des moyens qui conviennent à leur situation propre. L'ON  devrait continuer d'adopter et développer la RAB, mais il doit également porter son attention dans l'immédiat sur les problèmes et les lacunes relevés dans notre évaluation.

8.0 DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Alberta Energy and Utilities Board, 2001, *Pipeline Act RSA 2000 Chapter P-15 (Consolidated to 2001 cC-28.1)*.

Alberta Energy and Utilities Board, 2003, *Pipeline Regulation Alberta Regulation 122/87 (Consolidated to AR 192/2003)*.

Alberta Energy and Utilities Board (EUB), 2003. *Guide 56 – Energy Development Applications Guide and Schedule*, octobre 2003. Disponible dans Internet à <http://www.eub.gov.ab.ca/bbs/products/guides/g56.pdf>

Alberta Energy and Utilities Board, 2004. Renseignements concernant la réglementation des pipelines en Alberta (à jour en juin 2004). Disponible dans Internet à <http://www.eub.gov.ab.ca>

British Columbia Oil and Gas Commission, 2002. *Pipeline Regulation BC Reg. 360/98 (Consolidated to BC Reg. 187/2002)*.

British Columbia Oil and Gas Commission, 2004. Renseignements concernant la réglementation des pipelines en Colombie-Britannique (à jour en juin 2004). Disponible dans Internet à <http://www.ogc.gov.bc.ca>

British Columbia Oil and Gas Commission, 2004. *Petroleum and Natural Gas Act SBC 1996 Chapter 361 (Consolidated to 2004 c21)*.

British Columbia Oil and Gas Commission, 2004. *Pipeline Act Chapter 364 (Consolidated to 2004 c21)*.

Association canadienne de normalisation, 2003. Systèmes de pipelines d'hydrocarbures.

Coglianesse, C., Nash, J. et Olmstead, T., 2002. *Performance-Based Regulation, Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection*. Regulatory Policy Program, Center for Business and Government.

Devon Canada Corporation. *Devon Pipeline Integrity Management Short Course*. Résumé des diapositives d'une présentation en PowerPoint.

Fairbairn, L.S., 2002. *Performance-Based Regulation in the Canadian Offshore Oil & Gas Sector, Background Paper*. Regulatory Consulting, 28 octobre 2002.

Heffler, H.R., 1998. *Comparison of Canadian and U.S. Regulatory Review Processes for the Alliance Pipeline*. Alliance Pipeline Ltd.

International Association of Oil & Gas Producers, 2003. *OGP Safety Performance Indicators, 2003*. Rapport n° 353, juin 2004.

Johnson, J.H., 2004. *Performance-Based Auditing/Assessment*. J-E-T-S Consultants, Disponible dans Internet à <http://www.jetsquality.com/>

Office national de l'énergie. Kopec, J. *Stress Corrosion Cracking (SCC)*.

Office national de l'énergie, 1995. Loi sur l'Office national de l'énergie – Codification administrative. Avril 1995.

Office national de l'énergie, 1999. Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres. Dossier 185-A000-8, 13 juillet 1999. DORS/99-294.

Office national de l'énergie, 2000. Ordonnance MO-08-2000 relativement à l'article 18 et au paragraphe 48(2.1) de la Loi sur l'ONÉ et à l'article 17 du Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres DORS/99-294. 28 avril 2000.

Office national de l'énergie, 2002. Ébauche conceptuelle du projet de Règlement sur la prévention des dommages de l'Office national de l'énergie et des notes d'orientation. Dossier 185-A000-36, 29 mai 2002.

Office national de l'énergie, 2002. Programmes de protection civile et d'intervention et de sécurité.

Office national de l'énergie, 2003. Ébauche de règlement sur les pipelines. Mai 2003.

Office national de l'énergie, 2003. Notes d'orientation concernant la conception, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation des appareils et de la tuyauterie sous pression, Juillet 2003.

Office national de l'énergie, 2003. Notes d'orientation liées au Règlement de l'Office national de l'énergie sur les usines de traitement. 28 juillet 2003.

Office national de l'énergie, 2003. Notes d'orientation liées au Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres – Modification 1. 20 janvier 2003.

Office national de l'énergie, 2003. Règlement de l'Office national de l'énergie sur les usines de traitement. 20 janvier 2003. DORS/2003-39.

Office national de l'énergie, 2003. Actes de l'atelier de l'ONÉ 2.

Office national de l'énergie, 2004. Guide de dépôt. N° de catalogue NE23-44/2004E.

Office national de l'énergie, 2004. Budget des dépenses 2003-2004 – Partie III – Rapport sur les plans et priorités.

Pearson Education, 2004. *Sample Size and Confidence Interval Calculator*. Disponible dans Internet à <http://www.pearsonncs.com/research-notes/sample-calc.htm>

Saskatchewan Industrie and Resources, 2000. *The Pipelines Regulations, 2003*.

Saskatchewan Industrie and Resources, 2003. *The Pipelines Act, 1998 Statutes of Saskatchewan, 1998 Chapter P-12.1 Consolidated to 2003, c.29*.

Vollman, K.W., 2000. Vers une réglementation axée sur les buts. Présentation à l'International Pipeline Conference, 4 octobre 2000, Calgary, Alberta.

Département américain des Transports, 2001. *Pipeline Safety Act* (modifié).

Département américain des Transports, 2002. Code of Federal Regulations Title 49, Volume 3.

Département américain des Transports, 2004. Renseignements concernant la réglementation des pipelines aux États-Unis (à jour en février 2004). Disponible dans Internet à <http://www.access.gpo.gov>

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des sociétés et des intervenants interviewés

Annexe 2 : Approche, méthodologie et processus d'évaluation

Annexe 3 : Résumé des questions d'entrevue

ANNEXE 1 : SOCIÉTÉS ET INTERVENANTS INTERVIEWÉS

Pipelines réglementés par l'ONÉ

Groupe I

Alliance Pipeline Limited

Cochin Pipe Lines Ltd.

Enbridge Pipelines (NW) Inc.

Enbridge Pipelines Inc.

Foothills Pipe Lines Ltd.

Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc.

Maritimes & Northeast Pipeline Management Ltd.

Pipelines Trans-Nord Inc.

Terasen Pipelines Inc.

TransCanada PipeLines Limited

TransCanada PipeLines Limited, B.C. System

Westcoast Energy Inc. (exerçant son activité sous l'appellation Duke Energy Gas Transmission Canada)

Groupe II

BP Canada Energy Société (représentée par Cochin Pipe Lines Ltd.)

Champion Pipeline Corporation Limited

ConocoPhillips Canada Limited

Encana Corporation

Husky Oil Limited

Husky Oil Operations Limited

Montreal Pipe Line Limited

Plains Marketing Canada, L.P.

Intervenants

Alberta Energy and Utilities Board

Alberta Environment

Alberta Farmers Advocate

Association canadienne de normalisation (CSA)

Association canadienne des pipelines d'énergie

Association canadienne des producteurs pétroliers

Bureau de la sécurité des transports au Canada

Native Council of Nova Scotia

Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers

Office of Pipeline Safety, U.S. Department of Transportation

Pêches et Océans Canada

Treaty 8 Tribal Association

ANNEXE 2 : APPROCHE, MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION

1. Conception du questionnaire

Les questions ont été conçues de manière à faciliter la discussion avec les interviewés sur les principaux sujets touchant l'évaluation. Dans la mesure du possible, on a posé les mêmes questions à tous les groupes interviewés (direction de l'ONÉ, personnel de l'ONÉ, industrie et intervenants); toutefois, le contexte des questions a parfois été changé pour convenir à la situation ou aux circonstances de l'interviewé. Les questions visaient à faire ressortir le point de vue de chaque groupe sur la réglementation axée sur les buts.

Les questions ont également été formulées de façon à privilégier l'objectivité et à encourager la libre circulation de l'information. Des échelles d'évaluation (de 1 à 5) ont été choisies pour certaines réponses. Cette échelle à chiffres impairs avait pour but de fournir aux interviewés qui sont neutres une plage de choix suffisante. Elle évite également la distorsion des données susceptible de se produire lorsqu'on est en présence d'échelles à valeurs paires ou d'échelles réduites. Dans la mesure du possible, la valeur 1 représentait une condition ou une opinion défavorable et la valeur 5 une réponse favorable.

Données quantitatives

Les questions appelant des réponses quantitatives visaient à recueillir des données précises des répondants sur leur évaluation de divers aspects de la RAB. Ces données pourront éventuellement servir de référence aux prochaines évaluations. Les réponses à ces questions sont quantifiables en ce sens que les interviewés étaient priés d'évaluer un aspect précis de la RAB sur une échelle de 1 à 5. Les données étaient ensuite complétées par les explications que devaient donner les répondants sur leur évaluation de cet aspect précis de la RAB. Certains répondants ont refusé de donner une note à une ou plusieurs questions. Les données ont été illustrées à l'aide de graphiques ailleurs dans le présent rapport; une analyse statistique n'a toutefois pas été faite.

Données qualitatives

Contrairement aux données quantitatives, les données qualitatives peuvent être extrêmement concises ou encore renfermer une foule de détails lorsque les répondants tentent de préciser leur point de vue sur un aspect particulier de la RAB. Indépendamment de la complexité des réponses, des efforts ont été faits pour s'assurer que tous les renseignements pertinents ont été consignés et pris en compte dans l'analyse.

Matrix Consultants, avec l'aide d'un logiciel spécialisé, a organisé puis analysé les données colligées dans les entrevues. La méthode d'analyse comprenait le « marquage » des notes d'entrevues pour optimiser l'utilisation de tous les commentaires et maximiser l'objectivité. Même si le nom des interviewés reste confidentiel, la source de chaque entrevue a reçu un code unique qui permet de catégoriser les personnes selon :

- le groupe interviewé (représentants de l'industrie, personnel de l'ONÉ, autres intervenants);
- la position dans la société (personnel cadre, personnel d'exploitation, etc.);
- le degré de connaissance de la RAB (étaient-ils au service de la société avant l'entrée en vigueur du RPT-99?; ont-ils participé à l'élaboration des initiatives actuellement en cours concernant la RAB?).

Ce type de renseignement est important car il permet d'établir des catégories dans les différences qui peuvent exister entre les intervenants, les sociétés ou le personnel qui répondent aux questions, afin de pouvoir analyser les résultats d'une manière mieux informée.

Un consultant engagé en sous-traitance par Matrix a organisé puis analysé toutes les données recueillies lors des entrevues séparément du personnel de Matrix affecté au projet. Cela pour comparer la cohérence au niveau des questions soulevées et pour assurer aux résultats un degré élevé de validité.

Les données colligées durant les entrevues ont été réparties en neuf sujets d'intérêt, reflétant les neuf questions d'orientation comprises dans l'énoncé de travail de l'ONÉ. Les données ont ensuite été catégorisées selon les sujets ou préoccupations généraux qui ont été soulevés. Ces catégories sont devenues les « zones » de données. Après quoi les consultants ont marqué toutes les notes d'entrevues de manière à maximiser l'utilisation de tous les commentaires et à assurer l'objectivité de l'analyse. Ce processus d'analyse est un processus souple, car il permet

des marqueurs multiples pour chaque segment d'entrevue, qui est toujours associé à sa donnée démographique d'identification. Le processus permet aussi aux consultants d'effectuer leur analyse tout en tenant compte des différences entre les groupes interviewés et des résultats généraux à l'intérieur de chaque groupe.

Tel qu'indiqué plus tôt, dans certains cas les questions posées aux différents groupes étaient soit semblables, soit identiques, alors que d'autres questions étaient propres à la nature unique du groupe. Dans la mesure du possible, lorsque les questions étaient identiques ou semblables d'un groupe à l'autre, la section des résultats établit des comparaisons entre ces groupes.

2. Groupes de discussion

Pour ce projet, les groupes de discussion réunissaient des employés de l'ONÉ sélectionnés pour recueillir de l'information afin de relever ou explorer plus avant les lacunes de la RAB ou des processus de l'ONÉ et de suggérer des solutions pour éliminer ces lacunes. Le comité consultatif du projet de l'ONÉ a travaillé en tandem avec Matrix pour identifier les employés qui feraient partie des groupes de discussion. Matrix a fourni un animateur et une enregistreuse. Deux rencontres ont eu lieu réunissant un total de 14 employés de l'ONÉ.

Les rencontres ont débuté par un exercice de remue-méninges pour identifier les problèmes. On a pour cela remis aux participants un questionnaire à remplir. À partir de ces premières discussions, Matrix a catégorisé et résumé les lacunes et les problèmes relevés. Les participants ont ensuite été invités à proposer des solutions pour corriger les lacunes ou régler les problèmes. Ils ont d'abord été initiés au moyen de l'information décrite en 3. ci-dessous. Les questionnaires ont été remplis individuellement, mais les employés étaient divisés en deux groupes.

3. Structure des entrevues

En guise de complément aux lettres que les participants avaient reçues et pour fins de clarification, une introduction orale précédait chaque entrevue, qui renfermait les éléments d'information suivants :

1. L'ONÉ entreprend une évaluation approfondie de la RAB relativement à la sécurité des pipelines et à la protection de l'environnement. Dans le cadre de cette évaluation, Matrix

mène des entrevues auprès de diverses parties, savoir : le personnel cadre et les employés de l'ONÉ, les dirigeants de société exploitante et d'autres intervenants (avocats, organismes de réglementation, propriétaires fonciers et groupes d'intérêt).

2. L'information recueillie sera analysée pour en dégager les tendances et les sujets communs de préoccupation. L'identité des interviewés sera maintenue dans la plus stricte confidentialité et il sera fait rapport des données sous forme globale seulement.
3. Matrix analysera les données tant qualitatives que quantitatives (sous forme de commentaires ou de problèmes répétés) pour en dégager les tendances et les sujets communs de préoccupation. Si certains problèmes font l'objet de préoccupations importantes, il en sera fait état dans le rapport, peu importe si le problème est relevé dans les données qualitatives ou dans les données quantitatives.
4. Matrix se chargera de l'évaluation proprement dite et de la production d'un rapport final. Les résultats de cette évaluation approfondie seront utilisés par l'ONÉ pour évaluer l'incidence qu'a eue la RAB sur les divers groupes d'intervenants. Le rapport final contiendra un résumé des préoccupations exprimées ainsi que des recommandations quant aux mesures à prendre par l'ONÉ pour les résoudre. Un exemplaire du rapport sera mis à disposition par l'entremise de l'Office.

On a jugé important que les participants comprennent le processus de traitement et d'utilisation des commentaires reçus. Si le processus n'était pas clair, les participants pourraient contester la validité des résultats car « leurs commentaires n'ont pas été inclus dans les recommandations finales ». Comme les interviewés connaissaient dès le départ les détails du processus, ils devraient être plus au fait encore des résultats. Il importait également de ne pas trop mettre l'accent sur le RPT-99 ou la RAB dans certaines entrevues car la preuve de changements pourrait être plus importante que l'attribution ou la reconnaissance de la terminologie. En pareils cas, le consultant a mis l'accent sur :

- les tendances communes
- les idées et les solutions susceptibles de se concrétiser à relativement brève échéance
- les thèmes et opinions communs soulevés dans les entrevues avec les dirigeants de l'ONÉ

- les opinions sur les mesures, comme la fréquence des ruptures et des incidents, comme indicateurs de succès de la RAB
- les changements « culturels » opérés au sein des sociétés et de l'ONÉ depuis 1999, qui ont pu être accélérés par la RAB
- les changements intervenus depuis 1999 sur la perception que les interviewés ont de l'ONÉ et en particulier sur leur perception de la RAB, à savoir si celle-ci contribue à améliorer la sécurité pipelinière et la protection de l'environnement.

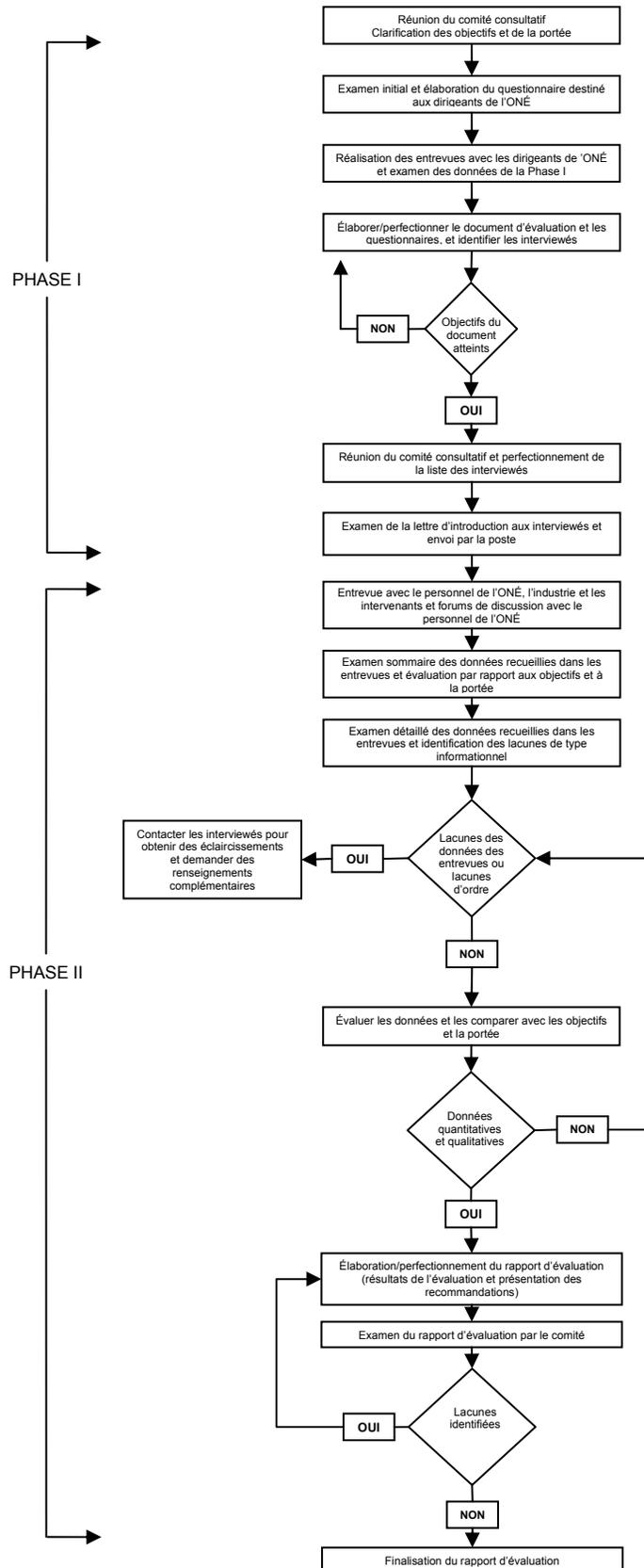
Avant de commencer les entrevues avec les représentants de l'industrie, une rencontre de lancement a eu lieu avec l'ONÉ pour discuter de l'objet de chaque question et du type d'information que le consultant espère obtenir.

4. Méthodologies analytiques

Les données recueillies lors des entrevues ont été départagées en sujets et préoccupations généraux. Cela a permis de définir les « zones » de la base de données pour chercher et organiser les éléments d'information. Une fois les zones définies, les consultants ont examiné toutes les notes prises lors des entrevues et rattaché par marquage tous les segments d'information pertinents à la ou aux zones appropriées. Ces éléments d'information peuvent être catégorisés de multiples façons. Chaque donnée saisie peut s'appliquer à plus d'une zone. L'information a été codée pour maximiser l'utilisation de tous les commentaires et assurer l'objectivité de l'analyse.

La souplesse du processus d'analyse a permis d'établir des codes multiples pour chaque segment d'information. L'information peut être départagée en catégories démographiques bien définies afin de tenir compte dans l'analyse des différences au moment de comparer les tendances. Enfin, l'analyse structurée permet dans une certaine mesure la quantification des données vu que chaque segment d'information porte une identité unique; ainsi on peut déterminer combien de répondants différents ont répondu à une question de telle ou telle manière.

RÉGLEMENTATION AXÉE SUR LES BUTS – PROCESSUS D'ÉVALUATION DU PROJET



ANNEXE 3 : RÉSUMÉ DES QUESTIONS D'ENTREVUE

Vous trouverez ci-dessous la liste des questions préparées d'avance, revues avec l'ONÉ pour la mise en contexte, afin de guider le processus d'entrevue et fournir un cadre aux discussions. Des questions supplémentaires ont été posées en cours d'entrevue pour permettre à l'évaluateur de mieux saisir les opinions des répondants.

1. Direction de l'ONÉ

- En termes de temps et d'efforts, en quoi la RAB cadre-t-elle avec les objectifs de l'ONÉ pour l'avenir? En quoi le système actuel de RAB pourrait-il influencer sur de futures initiatives?
- L'équipe de direction partage-t-elle une même compréhension de l'orientation de la RAB?
- Depuis la mise en oeuvre de la RAB en 1999 (c.-à-d. depuis l'entrée en vigueur du Règlement sur les pipelines terrestres), l'ONÉ a-t-il répondu à vos attentes en ce qui concerne les avancées de la RAB?
- Quels problèmes ou préoccupations y aurait-il lieu, selon vous, de régler pour développer davantage la RAB en termes d'outils, de personnel et d'expertise?
- Concernant le personnel de l'ONÉ, quelles améliorations y aurait-il lieu d'apporter pour développer la RAB?
- L'industrie a-t-elle offert des suggestions pour développer ou améliorer le système de RAB? Quelle a été la réaction des intervenants (propriétaires fonciers, organismes de réglementation provinciaux, groupes d'intérêt)?
- Avez-vous arrêté un échéancier pour amener la RAB à son plein épanouissement et quels seront selon vous les principaux obstacles?
- Pouvez-vous expliquer ce que l'ONÉ devrait avoir en place dans l'avenir pour défendre le système de RAB dans l'éventualité d'une grave défaillance d'un pipeline où la sécurité ou l'environnement seraient en jeu?

2. Personnel de l'ONÉ

- Depuis 1999, année de la mise en marche de la Réglementation axée sur les buts (RAB), y a-t-il eu des changements notables à l'ONÉ?
- La RAB a-t-elle eu une incidence importante sur votre secteur ou votre équipe?
- Sur quelles preuves vous appuyeriez-vous pour dire que votre secteur ou votre équipe comprend le processus de RAB?
- Citez les nouvelles politiques ou les nouveaux programmes mis en place par la direction depuis 1999 en réponse à la RAB.
- De quelle manière l'ONÉ s'harmonise-t-il aux pratiques de l'industrie et aux recherches faites actuellement sur l'intégrité des pipelines? Ce processus a-t-il changé depuis 1999?
- Donnez des exemples d'avantages ou d'inconvénients que pourrait apporter la RAB (c.-à-d. moins de réglementation normative).
- Avez-vous l'impression ou des preuves que la RAB fonctionne bien?
- Quelle serait la meilleure approche pour s'assurer de la conformité des sociétés pipelinières?
- Avez-vous déjà participé à une vérification en dehors de l'ONÉ? Dans l'affirmative, comparez cette expérience avec le processus en vigueur à l'ONÉ.
- Les changements quant à la façon de présenter une demande à l'ONÉ par les sociétés sont-ils évidents?
- Les dirigeants de l'Office ont-ils expliqué suffisamment les nouveaux programmes et les nouvelles politiques de gestion?

- Dans l'ensemble, le personnel a-t-il bien réagi à la RAB au moment de sa mise en œuvre? Dans la négative, y a-t-il eu un changement depuis 1999?
- Quel serait, selon vous, le meilleur indicateur attestant que la RAB fait la promotion de la sécurité pipelinière et de la protection de l'environnement?
- Si vous pouviez apporter des changements à l'actuel système de RAB, quels seraient-ils?
- Croyez-vous qu'il y a eu des changements quant à la fiabilité ou à la sécurité des pipelines depuis 1999?

3. Intervenants

- Quels sont vos rapports avec l'ONÉ et/ou avec les sociétés pipelinières réglementées par l'ONÉ? Connaissez-vous bien le Règlement sur les pipelines terrestres (RPT) ou la Réglementation axée sur les buts (RAB)? Avant 1999, occupiez-vous le même poste qu'aujourd'hui?
- En quoi la mise en œuvre de la RAB par l'ONÉ (c.-à-d. le nouveau système de réglementation) a-t-elle changé vos rapports de travail avec l'ONÉ (ou l'industrie)?
- Avez-vous l'impression, au sein de votre organisation, que dans l'ensemble l'orientation du système de réglementation de l'ONÉ est comprise?
- Diriez-vous que les sociétés pipelinières sont plus diligentes que par le passé à l'égard de la sécurité des pipelines et de la protection de l'environnement?
- Quels problèmes ou quelles préoccupations devrait-on régler pour poursuivre la mise en œuvre de la RAB?
- Trouvez-vous que l'actuel système de réglementation encourage l'industrie à faire progresser la sécurité pipelinière et la protection de l'environnement?

- Pour inciter l'industrie à accroître la sécurité pipelinière et la protection de l'environnement, quoi d'autre faudrait-il faire pour s'assurer que les sociétés sont conformes?
- Selon vous, le processus de vérification de la conformité de l'ONÉ est-il adéquat?
- Concernant votre organisation, avez-vous noté un changement dans la façon que les sociétés abordent le processus de demande en termes d'interaction ou de consultation?
- L'ONÉ a-t-il mené efficacement l'industrie vers une nouvelle orientation du contrôle réglementaire (c.-à-d. RAB ou RPT)?
- Quels indicateurs prouveraient à votre organisation que l'industrie se dirige vers des pipelines plus sécuritaires et plus acceptables sur le plan de l'environnement?

4. Sociétés pipelinières réglementées par l'ONÉ

- Votre société tombe-t-elle sous le contrôle réglementaire de la province et de l'ONÉ à la fois? Votre société a-t-elle une bonne connaissance de la notion de la Réglementation axée sur les buts (RAB)?
- L'avènement du Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres (RPT) a-t-il eu une incidence quelconque sur votre société? Pourquoi?
- Trouvez-vous que la RAB (ou le RPT) apporte un changement positif à la réglementation des pipelines?
- Votre société comprend-elle globalement la RAB et les politiques de l'Office qui en découlent?
- Pouvez-vous donner votre avis sur le processus réglementaire provincial par rapport à celui de l'ONÉ en ce qui concerne la sécurité pipelinière et la protection de l'environnement (avantages/inconvénients)?

- Votre société a-t-elle mis en place des techniques nouvelles ou innovatrices d'essai d'intégrité des pipelines au cours des cinq dernières années? Dans l'affirmative, quelle en a été la raison? Dans la négative, votre programme d'essai d'intégrité a-t-il changé sous d'autres rapports?
- Comment votre société fait-elle pour établir qu'elle est conforme aux programmes obligatoires (p. ex., manuel des consignes d'urgence, programme d'éducation continue, programme de gestion de l'intégrité, programme de formation, programme de sécurité et protection de l'environnement)?
- Donnez des exemples d'incitatifs que la RAB pourrait fournir à l'industrie. Faudrait-il mettre en place de nouveaux incitatifs?
- Avez-vous des preuves établissant que votre société est conforme au RPT et à d'autres règlements applicables découlant de la RAB?
- L'ONÉ a-t-elle une interaction efficace avec l'industrie?
- Votre société a-t-elle fait l'objet de vérifications de la part de l'ONÉ ou d'autres organismes gouvernementaux? Procédez-vous à des vérifications internes ou externes de la conformité de votre société?
- Si l'ONÉ devait augmenter la fréquence des vérifications internes ou externes, verriez-vous cela comme une mesure positive pour assurer la conformité et accroître la sécurité pipelinière et la protection de l'environnement?
- Le processus de présentation des demandes à l'ONÉ a-t-il changé? Quels changements aimeriez-vous qu'on y apporte?
- Croyez-vous que l'ONÉ a mené l'industrie efficacement vers la RAB? Comment l'ONÉ pourrait-il devenir plus efficace en matière de réglementation de la sécurité pipelinière et de la protection de l'environnement?

- Pour améliorer la sécurité des pipelines, quels seraient selon vous les meilleurs indicateurs de l'efficacité de la RAB?
- Quels seraient selon vous les meilleurs indicateurs de l'amélioration de la protection de l'environnement?
- Si vous pouviez changer le système de réglementation de manière à rendre les installations pipelinières plus sûres, que feriez-vous?
- Les sociétés pipelinières ont-elles échangé à bon escient leur technologie afin d'améliorer la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement?
- Dans quelle mesure attribuez-vous au RPT ou à la RAB la diminution des ruptures et des incidents au sein de l'industrie pipelinière? Si la RAB y a été pour peu, quelle serait selon vous la cause de cette apparente diminution?